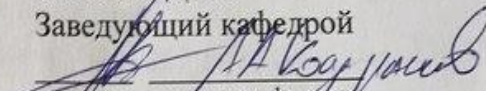


Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
Высшего профессионального образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой


подпись инициалы, фамилия
« 20 » июня 2017 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в
субъектах Российской Федерации.

Научный руководитель/


руководитель


подпись, дата

доцент, к. ю. н.
должность, ученая степень

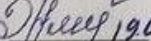
О. Н. Ванев
инициалы, фамилия

Выпускник


подпись, дата

А. Е. Кольцова
инициалы, фамилия

Рецензент


подпись, дата

председатель Совета ветеранов
должность, ученая степень

И. С. Макаров
инициалы, фамилия

Красноярск 2017

Введение.....	2
Глава 1. Конституционно-правовой статус Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	6
1.1. Конституционно-правовые основы деятельности института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	7
1.2. Принципы и задачи деятельности института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	19
1.3. Виды Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.....	35
Глава 2. Взаимодействие Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с иными институтами защиты прав и свобод человека.....	41
2.1. Взаимодействие с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, с органами местного самоуправления.....	41
2.2. Взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.....	53
2.3. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с общественными организациями.....	68
2.4. Проблемы разработки критериев оценки эффективности и показателей деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ.....	63
Заключение.....	67
Список использованной литературы.....	72
Приложения.....	79

Введение

Актуальность темы исследования. Демократические преобразования, происходящие в России, процесс формирования гражданского общества и построение правового, демократического, социального государства настоятельно требуют политических, социальных, экономических, культурных модернизаций современного российского общества и совершенствования механизма государственной власти. И одна из сложнейших задач этой реформы состоит в изменении взаимоотношений власти и человека, налаживании действенной обратной связи между гражданами и представителями властных структур. Очевидная отчужденность аппарата государственной власти от граждан, высокий уровень коррупции, низкая исполнительская дисциплина, правовой нигилизм, отсутствие традиций уважения к правам человека предопределяют необходимость развития новых, демократических институтов, деятельность которых основывалась бы не на традиционной защите государственных интересов, а была направлена на надлежащее обеспечение прав человека.

Во многих странах мира таким институтом является омбудсмен. Он зарекомендовал себя как такой, что, во-первых, способствует обеспечению прав человека, во-вторых, повышает эффективность деятельности органов государственной власти, их должностных лиц. Омбудсмен представляет собой один из ключевых факторов создания гарантий демократического развития общества и реализации принципа признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Его введение - это важный шаг в направлении институционализации демократических процессов в социально-политической жизни любой страны. Особая потребность в этом правозащитном институте возникает тогда, когда органы государственной власти не удовлетворяют нужный уровень решения возложенных на них задач, что вызывает необходимость в дополнительных механизмах защиты прав человека. Деятельность омбудсмена позволяет устранить существующие противоречия

между государством и гражданским обществом, легитимизировать власть, гарантировать гражданам право на «надлежащее управление» со стороны государственно-властных структур путем соблюдения ими не только «буквы закона», но и «духа юридических норм», правил административной этики. Именно это обстоятельство, а также легкодоступность омбудсмана, отсутствие лишних формальностей в его работе обуславливают распространение в мире омбудсменовские идеи.

Важным направлением государственных реформ в России является укрепление федеративных начал государства, в том числе и в конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, что предполагает необходимость совершенствования государственных правозащитных институтов в субъектах Российской Федерации, в том числе, Уполномоченных по правам человека.

В своем обращении на встрече с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации 16 августа 2012 года Президент России В.В. Путин сказал: «Государство многое делает для того, чтобы обеспечить законные права, интересы граждан. Это основная цель любого государства и исполнительной власти на любом уровне: и на муниципальном, и на региональном, и на общедофедеральном. Вместе с тем, к сожалению, много бюрократии, много формального отношения к людям. И в этой связи ваша работа, как работа людей абсолютно не зависимых от государственной или муниципальной власти, безусловно, является очень и очень важной. Ваша работа не обличена какими-то званиями, регалиями, особыми полномочиями, но она очень благородная и не может не приносить удовлетворения, потому что вы напрямую помогаете конкретным гражданам»[48].

В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека существует как на уровне Российской Федерации, так и во всех субъектах федерации. В других субъектах общественность ещё борется за это. Но за время своего существования был наработан определенный опыт правозащитной

работы, который требует обобщения и оценки с целью дальнейшего совершенствования правовой основы его деятельности.

Таким образом, необходимость исследования конституционно-правового статуса института уполномоченного по правам человека в субъектах РФ определяется современным состоянием отечественной правовой науки, необходимостью дальнейшей теоретической разработки о месте данного института в системе конституционного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина и перспективах его развития.

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства и работ отечественных ученых, посвященных исследованию правового статуса омбудсмена, раскрыть правовую природу этого института, провести комплексное исследование проблем функционирования института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи исследования:

- 1) дать характеристику конституционно-правовых основ статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;
- 2) проанализировать принципы деятельности, направления и задачи Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ;
- 3) исследовать проблемы взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ с органами власти и негосударственными организациями;
- 4) рассмотреть проблемы разработки критериев оценки эффективности и показателей деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с учреждением и функционированием института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ.

Предмет исследования составляют нормы конституционного права, регулирующие учреждение, правовой статус, полномочия Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Методы исследования. Основу работы составляет диалектический метод познания государственно-правовых явлений, который позволил рассматривать институт омбудсмана в динамике его становления и развития, взаимосвязи с другими элементами государства и общества. С целью всестороннего анализа конституционно-правового статуса института омбудсмана в субъектах РФ также применялись такие общенаучные и специальные научные методы, как системно-структурный, функциональный, формально-логический, метод толкования норм, методы моделирования и прогнозирования; среди специальных - технико-юридический, сравнительно-правовой.

Теоретической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных учёных по рассматриваемой проблематике. Это, прежде всего, исследования В.В. Бойцовой и Л.В. Бойцовой, Е.С. Буянкиной, И.Ф. Вершининой, В.А. Лебедева, Н.Ф. Лукашовой, Е.Г. Маркеловой, А.Ю. Сунгурова, С.Ш. Мухаметшиной, В.В. Эмих и др.

Структура работы. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя 7 параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложения.

1. Конституционно-правовой статус Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

1.1. Конституционно-правовой статус Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Конституция 1993 года определяет Российскую Федерацию как демократическое правовое государство. Согласно Конституции РФ, права и свободы принадлежат всем людям независимо от социального положения, являются высшей ценностью и неотъемлемой составной частью их отношений с государством. Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Реализация этих положений гарантируется государственной, а так же судебной защитой прав и свобод человека и гражданина [1].

Одним из важных элементов механизма защиты прав и свобод человека и укрепления законности в деятельности государственных органов является институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Согласно общепринятому определению, омбудсмен – является независимым публичным должностным лицом, чаще всего – ответственность несет перед парламентом, его основной целью является: восстановление нарушенных прав и свобод граждан, рассмотрение жалоб на злоупотребления и произвол со стороны государственных органов и должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений [17, с.182].

Институт омбудсмана был учрежден в Российской Федерации в 1997 году. В сравнении с другими институтами он является достаточно новым для нашей страны, институт омбудсмана хорошо известен конституционному законодательству зарубежных стран. На сегодняшний день в разных странах мира существуют более 100 Уполномоченных по правам человека [25, с. 72-84].

Мировой опыт наглядно показывает, что институт Уполномоченного по правам человека является механизмом «очеловечивания» структур исполнительной власти, и, прежде всего, в странах с бывшим авторитарным режимом [24, с.18].

Не так давно институт Уполномоченного по правам человека не был широко известен российской юридической науке, хотя первые исследования начались еще в 70-80 гг. прошлого столетия. В Российской Федерации идея организации института омбудсмана впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР. Статья 40 Декларации предусматривала учреждение в стране должности Парламентского уполномоченного по правам человека. Постановлением о введении в действие Декларации на соответствующие комитеты Верховного Совета РСФСР была возложена обязанность подготовить проект соответствующего закона, который не был разработан и принят [8, ст. 1865]. Учреждение института омбудсмана, как государственного органа является одним из важнейших достижений демократических преобразований в России в конце XX столетия.

В будущем институт омбудсмана получил свое закрепление в Конституции РФ, в которой содержится единственная правовая норма, которая касается уполномоченного по правам человека (п. «е» ч. 1 ст. 103), относящая его к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ назначение на должность и освобождение осуществляется большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием.

В Конституции РФ Уполномоченный по правам человека упоминается только через призму компетенции Государственной Думы Федерального Собрания. Таким образом, в Конституции РФ нет специальной нормы, которая посвящена данному институту, как это имеет место в зарубежных государствах.

Возможность учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ следует из п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым защита прав и свобод человека и гражданина

находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а также из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся установление общих принципов организации системы органов государственной власти, издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними нормативных правовых актов субъектов Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Исходя из выше сказанного, данные конституционные положения определяют общие принципы правового регулирования, целью которых является создание единого стандарта правовой защиты граждан на всей территории федеративного государства. Субъекты РФ могут устанавливать особые стандарты некоторых гражданских прав, которые будут отличаться от федеральных, основываясь на национальных или местных особенностях того или иного региона.

Должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, в том числе должности специализированных Уполномоченных (по правам предпринимателей, ребенка, осужденных, малочисленных и коренных народов), включены Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. в Перечень типовых государственных должностей субъектов РФ [5, ст.5921]. Введение данной должности в конкретном субъекте РФ – его право в соответствии со ст. 16.1. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4]. Данный закон не содержит определения должности Уполномоченного по правам человека, но указывает цель деятельности данного органа: обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

На основе изучения законодательства, регламентирующего правовой статус Уполномоченного, а также соответствующих институтов регионального уровня, правовая доктрина разрабатывает собственные определения

омбудсмена. Например, по мнению А.Ю. Сунгурова: « Уполномоченный по правам человека понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми институтами и лицами в системе публичной власти, но без права изменения принятых ими решений» [40, с. 384]. Несмотря на то, что данное определение указывает на парламентский характер происхождения должности омбудсмена (что вполне справедливо для общегосударственного уполномоченного любого государства), в нашем дипломном исследовании мы будем оперировать именно им как базовым и в отношении регионального омбудсмена. Естественно, что применительно к субъекту РФ будет усматриваться связь между Уполномоченным и представительным органом субъекта РФ как региональным парламентом.

Впервые должность омбудсмена в субъекте РФ возникла в 1996 г., за два года до избрания в 1998 г. федерального Уполномоченного, после учреждения законами субъектов должности омбудсмена, практически идентичными, как по структуре, так и по содержанию с федеральными. Так, в Республике Башкортостан и Свердловской области был принят Закон об Уполномоченном по правам человека. Правовой статус омбудсмена за некоторыми отличиями сходен со статусом федерального омбудсмена.

Идея организации института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ впервые получила юридическое выражение в п. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1 -ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который устанавливал, что конституцией (уставом) и законом субъекта РФ может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, данная статья с принятием Федерального конституционного закона от 6 апреля 2015 г. N 3-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" утратила силу.

Организация института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации - настоятельная необходимость современного развития государственных институтов субъектов РФ, институт омбудсмана выступает как институт, осуществляющий контроль над государством в лице органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц [31, с. 12].

Однако в течении долгих лет процесс учреждения института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ проходил довольно медленно. Но на 2014 год уже в 71 субъектах РФ были назначены на должность и осуществляют свою деятельность Уполномоченные по правам человека (двенадцать лет назад их было всего 24) [52]. В декабре 2015 года институт уполномоченных по правам человека введен в 81 субъекте Федерации, и только в четырех регионах, таких как республика Тыва, Чукотский автономный округ, Магаданская область и Севастополь, они отсутствовали. Кроме того, в марте 2015 года заместитель председателя Законодательного Собрания Севастополя Александр Кулагин сообщил, что в ближайшее время в Севастополе планируется принятие местных законов об учреждении должностей уполномоченных по правам человека, ребенка и предпринимателя. В республике Тыва приняты законы об уполномоченном по правам человека, и уже появились уполномоченный по правам ребенка и уполномоченный по защите прав предпринимателей. В Чукотском автономном округе так же принят Закон Чукотского автономного округа от 26.02.2015 N 13-ОЗ "О внесении изменений в Закон Чукотского автономного округа "Об Уполномоченном по правам человека в Чукотском автономном округе" (принят Думой Чукотского автономного округа 02.02.2015) и уже назначен уполномоченный по правам ребенка. И совсем недавно в Магаданской области был принят Закон Магаданской области от 2 апреля 2015 г. N 1881-ОЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Магаданской области", а так же назначен уполномоченный по правам ребенка. На сегодняшний день во всех регионах РФ есть уполномоченный по правам человека, за исключением Магаданской области, в

которой Суровцев Александр Иванович в феврале 2017 года ушел в отставку, в связи с переездом, а нового уполномоченного еще не назначили.

Исходя из вышесказанного, институт государственной защиты прав человека окончательно утвердился в нашей стране. Процесс создания сети государственных уполномоченных по правам человека подошел к завершению.

В зависимости от срока, цели, места и пределов конституционного регулирования, а также последующего развития норм конституций (уставов) субъектов РФ об Уполномоченном по правам человека в имеющихся законах предлагается следующая классификация [11, с. 163-164].

В первую группу вошли регионы, в конституциях которых Уполномоченному по правам человека выделена отдельная статья, в основном, имеющая специальное обозначение «Уполномоченный по правам человека...», либо группа статей без определенного названия (например, Красноярский край, Приморский край, Республика Тыва, Курганская, Кемеровская, Смоленская, Липецкая, Самарская, Саратовская, Тульская, Орловская, Тамбовская, Тверская области).

Так, в Уставе Красноярского края Уполномоченному по правам человека посвящена целая глава: «Глава 7. Уполномоченный по правам человека в крае», а так же Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» от 25 октября 2007 года № 3-626.:

1. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае - должностное лицо Красноярского края, избираемое на должность Законодательным Собранием Красноярского края и действующее на основании настоящего Устава Красноярского края в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

2. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае осуществляет деятельность, направленную на предотвращение нарушений прав человека со стороны органов власти и местного самоуправления и на защиту прав человека на территории Красноярского края.

3. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае избирается на 5 лет.

4. Депутат Законодательного Собрания Красноярского края или органа местного самоуправления в Красноярском крае не может быть уполномоченным по правам человека в Красноярском крае [10].

Ко второй группе можно отнести субъекты РФ, в основных законах которых норма об учреждении должности Уполномоченного по правам человека закреплена в главе или статье, посвященной правам и свободам человека и гражданина (Амурская, Архангельская, Астраханская, Волгоградская, Калужская, Пермская, Свердловская, Тамбовская области, Ставропольский край).

К третьей группе относятся субъекты, в конституциях (уставах) которых Уполномоченный по правам человека упоминается исключительно в контексте закрепления полномочий законодательного органа субъекта (Республика Татарстан, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Саха-Якутия, Алтайский, Хабаровский края, Калининградская, Тюменская, Ульяновская области). В данной группе субъектов РФ использовалась федеральная модель учреждения института внесудебной защиты прав человека.

К четвертой группе можно отнести субъекты РФ, в основных законах которых об институте Уполномоченного по правам человека упоминается каким-либо иным образом, например, путем перечисления субъектов, имеющие право законодательной инициативы (Республика Карелия и Республика Марий Эл, Московская и Самарская области).

Практически во всех субъектах РФ, в которых есть возможность учреждения регионального омбудсмана отражена в основном законе субъекта РФ, приняты соответствующие законы. Так, в Красноярском крае принят и действует Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» [10].

Отметим, что создание института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не является обязательным и зависит

исключительно от решения регионального законодателя. В соответствии с положениями Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», в ряде уставов субъектов РФ используются различные формулировки по учреждению должности Уполномоченного. Например, в ст. 16 Устава Тамбовской области указано, что «...может избираться Уполномоченный по правам человека», ст. 14 Устава Ставропольского края и ст. 4 Устава Пермской области устанавливают, что «...может учреждаться должность...», в ст. 3 Устава Волгоградской области - «может быть учрежден институт Уполномоченного по правам человека», в ст. 3 Устава Архангельской области - «...может быть введена должность...», в ст. 53 Устава Ульяновской области - «может быть учреждена должность...» и т.д.

В конституциях (уставах) субъектов РФ имеются различные определения, которые используются для обозначения целей организации деятельности Уполномоченного по правам человека в различных субъектах.

В ряде регионов (Орловская, Тамбовская, Тульская, Курганская, Тверская области) должность Уполномоченного введена «...для контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В Уставе Смоленской области от 15 мая 2001 г., Уставе Кемеровской области от 9 апреля 1997 г., Уставе Липецкой области от 9 апреля 2003 г., Уставе Ставропольского края от 12 октября 1994 г. закрепляется следующая формулировка цели деятельности Уполномоченного: «... обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами...». В Конституции Республики Тыва от 6 мая 1995 г. и Уставе Саратовской области 5 апреля 1995 г. вместо словосочетания «обеспечение гарантий государственной защиты...» используется близкое ему «деятельность по обеспечению защиты...». В соответствии с Уставом Волгоградской области от 17 июня 1996 г. институт Уполномоченного по правам человека учреждается не только «в целях обеспечения действующих гарантий», но и для «создания дополнительных гарантий защиты прав и свобод граждан..., совершенствования

законодательства РФ о правах человека и гражданина, приведения его в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, правового просвещения по вопросам прав и свобод человека, формам и методам их защиты...». И, наконец, в Уставах ряда субъектов РФ цели деятельности Уполномоченного сформулированы несколько иначе: «для содействия гражданам в защите их прав и свобод...» (Приморский край, Астраханская и Свердловская области) [36, с. 165].

Совершенно другое обозначение основных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека содержится в Уставе Красноярского края: «Должность Уполномоченного по правам человека в крае учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

Из вышесказанного можно сделать вывод, что закрепление в основном законе субъекта РФ целей деятельности Уполномоченного по правам человека, являющихся частью его правового статуса, способствует повышению конституционного статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и более точному определению его полномочий, форм и методов деятельности. При этом опыт Волгоградской области, где наиболее полно отражены цели деятельности омбудсмана, может быть использован при разработке модельного федерального закона об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ, федерального закона об основах правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ либо при совершенствовании конституционного (уставного) статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Закрепление таких целей деятельности омбудсмана, как совершенствование законодательства РФ о правах человека и гражданина, приведение его в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, может быть определенным условием для повсеместного наделения региональных Уполномоченных правом законодательной инициативы [37, с. 93].

Одним из главных признаков правового статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ является его парламентское происхождение. Во многих конституциях (уставах) субъектов РФ зафиксирован порядок назначения (избрания) Уполномоченного. Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае - это должностное лицо Красноярского края, которое избирается на должность Законодательным Собранием Красноярского края, обязанный производить контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, должен принимать участие во всех основных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в РФ: в защите, охране, пропаганде прав и свобод человека, в оказании правовой помощи гражданам. Уполномоченный избирается на должность и освобождается от нее Законодательным Собранием большинством голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания тайным голосованием в порядке, установленном Законодательным Собранием.

В других регионах (например, республики Коми, Саха (Якутия), Тыва, Хабаровский край, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Липецкая, Самарская области, Ханты-Мансийский округ) законодательным органом государственной власти субъекта РФ осуществляется «назначение на должность и освобождение от должности» Уполномоченного по правам человека.

В ряде регионов РФ назначение на должность Уполномоченного также относится к компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (Алтайский край, Амурская, Архангельская, Саратовская и Тюменская области), но об освобождении от должности в уставах данных регионов ничего не сказано.

Положение относительно досрочного прекращения полномочий Уполномоченного присутствует в Уставе Смоленской области от 15 мая 2000 г.: «досрочное прекращение полномочий Уполномоченного оформляется постановлением Смоленской областной Думы».

Таким образом, назначение на должность и освобождение от нее осуществляется высшим законодательным органом субъекта РФ, что указывает на высокий статус должности Уполномоченного по правам человека, независимость его от органов исполнительной власти субъекта РФ. Высокий правовой статус омбудсмана подчеркивается и закреплённой в законах субъектов РФ торжественной процедурой назначения на должность Уполномоченного и принесения им присяги при вступлении в эту должность, как и в большинстве стран мира.

Конституции (уставы) субъектов РФ определяют требования, предъявляемые к кандидатам на должность Уполномоченного по правам человека. Уполномоченным может быть назначен только гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет. Необходимо отметить, что требования, предъявляемые к кандидатам на должность омбудсмана, неравнозначны в разных странах, но как правило, относятся к профессиональным, а так же личным качествам кандидата. Помимо этого, предусматриваются условия о недопустимости совмещения должности Уполномоченного по правам человека с другими должностями.

Например, согласно ст.3 Закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» «на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 30 лет, имеющее высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты». Таким образом, можно сделать вывод о том, что участие представительных органов в назначении кандидата на должность Уполномоченного весьма значимо, и что порядок и сроки назначения (избрания) Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ во многом обусловлены особенностями формирования и развития взаимоотношений законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта РФ.

В некоторых конституциях (уставах) субъектах РФ омбудсмен наделен одним из наиболее важных инструментов деятельности - правом законодательной инициативы.

Так, в Конституции Республики Татарстан, уставах Московской, Свердловской, Архангельской, Смоленской, Кемеровской и Пермской областей указывается, что правом законодательной инициативы в соответствующей области обладает и Уполномоченный по правам человека (исключительно по вопросам своего ведения). Конституции и уставы иных субъектов РФ правом законодательной инициативы Уполномоченных по правам человека не наделяют.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что право законодательной инициативы Уполномоченного в субъекте РФ нашло отражение не во всех конституциях (уставах) субъектов РФ.

Таким образом, в конституциях (уставах) субъектов РФ вопросы регулирования правового статуса Уполномоченного по правам человека нашли лишь частичное отражение. В основных законах субъектов РФ отмечены цели учреждения данной должности, порядок назначения и освобождения от должности, право законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, также в ряде регионов отмечен срок пребывания на должности Уполномоченного, право Уполномоченного по правам человека на обращение в конституционные суды республик РФ.

Анализируя конституции (уставы) субъектов РФ, можно сделать вывод о том, что неурегулированность статуса Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне приводит к тому, что в основных законах субъектов РФ нет четкого определения цели создания данного института, порядка формирования, а также закрепления необходимой полноты полномочий и гарантий его деятельности.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод, что в настоящий момент нет единства в конституционном (уставном) регулировании статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и представляется

необходимым принятие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», определяющий унифицированный подход к закреплению правового статуса, компетенции, гарантий деятельности Уполномоченного по правам человека в конституциях (уставах) субъектов РФ.

В целом, «это будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина. Но в данный момент, практика свидетельствует о том, что процесс становления и развития института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ полностью зависит от воли и понимания сути института главами исполнительной и законодательной власти субъектов РФ» [42, с. 167].

1.2. Принципы и задачи деятельности института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Институт Уполномоченного по правам человека более близок, доступен для граждан. Они имеют свободный, прямой и неофициальный доступ к Уполномоченному по правам человека. Он обладает достаточной быстротой рассмотрения и реагирования на обращения граждан по сравнению с судами, прокуратурой. Его деятельность приводит к повышению ответственности власти. Уполномоченный по правам человека также является связующим звеном между гражданами и органами власти. Отсюда следует доверие граждан как к институту Уполномоченного по правам человека, так и к государственной власти в целом.

В свою очередь это приводит к привлекательности института Уполномоченного по правам человека также и для органов власти, которые заинтересованы в создании структуры, не несущей в себе угрозы применения санкций и не вмешивающейся в политику, а, следовательно, не являющейся конкурентом органов власти и в то же время позволяющей обеспечивать доверие граждан к государственной власти, вырабатывать эффективные

механизмы управления, оказывать влияние на снижение уровня коррупции в обществе и повышать уровень правовой культуры населения.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представляет государственный орган, имеющий свои функции, компетенцию и призванный способствовать восстановлению нарушенных прав человека. В этом его главное предназначение [43, с. 18].

В то же время, для определения места института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ как государственного органа, необходимо рассмотреть принципы, на которых основана его деятельность.

Отметим, что определение принципов деятельности уполномоченных по правам человека является актуальным вопросом, ведь принципы деятельности Уполномоченного по правам человека никогда не были самостоятельным объектом всестороннего юридического исследования.

И.Ф. Вершинина определяет принципы института Уполномоченного по правам человека как ведущие начала, исходя из которых осуществляется исполнение обязанностей и реализация полномочий по защите прав и свобод человека, имеющие юридический характер и охраняемые государством и правом. Именно на их основе осуществляется детальное регулирование правового статуса Уполномоченного по правам человека [14, с. 38].

Представляется, что систему принципов эффективного функционирования уполномоченных по правам человека в субъектах РФ можно представить следующим образом.

1. Принцип независимости, в соответствии с которым Уполномоченный по правам человека при осуществлении своих обязанностей подчиняется закону, а также международным стандартам в области прав человека и руководствуется внутренним убеждением. Независимость может быть институциональной, функциональной и персональной. Законодательство некоторых субъектов РФ закрепляет ряд гарантий независимости омбудсменов, в том числе: иммунитет от уголовной юрисдикции; запрет замещать должности государственной и муниципальной службы, участвовать в представительных

органах государственной власти, заниматься предпринимательской, иной деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности; материальные и финансовые гарантии. Это объясняется тем, что защита прав человека традиционно рассматривается как деятельность, противостоящая государственной власти, поэтому государственный правозащитник должен быть максимально защищен от возможности применения к нему государственного принуждения.

Так, принцип независимости закреплён в ст.2 Закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае»: «Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчётен каким-либо государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности».

Основными гарантиями принципа независимости Уполномоченного являются: а) иммунитет; б) запрет совмещения должностей; в) выборность; г) материальные гарантии [14, с. 39].

2. Принцип территориальности означает, что сбор, анализ информации по вопросам соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина, рассмотрение жалоб о нарушении прав человека и осуществление проверки по обращениям происходят исключительно в пределах, установленных соответствующим законом об уполномоченном.

3. Принцип законности предполагает, что Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ руководствуются Конституцией РФ,

законодательством РФ, законодательством субъекта РФ, а также соответствующими нормами международного права в области прав человека.

4. Принцип непрерывности функционирования Уполномоченного по правам человека предполагает, во-первых, закрепление положений о том, что введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории государства либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности омбудсмена и не влечет ограничения его компетенции; во-вторых, истечение полномочий законодательного органа, назначившего омбудсмена, а также его роспуск не влекут прекращения полномочий омбудсмена; в-третьих, установление процедурных правил назначения омбудсмена на должность обеспечивает постоянную замещенность данного поста.

5. Принцип политической нейтральности уполномоченного запрещает ему заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели. Данный принцип закреплен в ст. 8 Закона Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае». Поэтому используя полномочие предлагать изменения в законодательные акты, омбудсмен должен руководствоваться исключительно идеей приоритета прав человека [38, с. 74].

Перед институтом Уполномоченного по правам человека не ставится задача достижения политических целей. В большинстве законов об Уполномоченном по правам человека в субъекте РФ обоснованно закреплены нормы о том, что Уполномоченный по правам человека не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом партии, организации, преследующей такие цели.

В отношении нейтральности Уполномоченного по правам человека достаточно ясно выразился Президент РФ В.В. Путин на встрече с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, состоявшейся в августе 2012 г.: «омбудсмен не должен быть связан с какой-то

конкретной политической партией и не должен заниматься политической деятельностью, чтобы эта работа была абсолютно выведена за рамки политического процесса и возможного в этой связи личного пиара, потому что, как только возникает искушение заняться личным пиаром, начинается дискредитация самой правозащитной деятельности» [48].

6. Принцип транспарентности (информационной прозрачности) института Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ состоит в том, что Уполномоченный широко использует гласность, информирование населения о положении в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте РФ, доводя до общественности результаты рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами рекомендаций Уполномоченного в области защиты и восстановления нарушенных прав человека. Для реализации этого принципа Уполномоченные тесно работают со средствами массовой информации, с институтами гражданского общества. Омбудсмен публикует для широкой общественности результаты своей деятельности (ежегодные и специальные доклады), свои рекомендации, а также результаты их рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.

7. Принцип субсидиарности (неподменяемости) заключается в том, что деятельность омбудсмена не подменяет и не отменяет деятельность других правозащитных институтов. Одним из его следствий является принцип неантагонистического отношения омбудсмена с государственными органами, который понимается как предоставление органам и лицам публичной власти возможности добровольно исправить допущенное нарушение основных прав и свобод индивида. В случае если соответствующие меры не предпринимаются, омбудсмен должен интенсифицировать воздействие. Отказ от него в деятельности «развивающихся и новорожденных» омбудсменов приводит к тому, что стратегия осуществления ими функций может резко меняться, что не

способствует повышению авторитета данного государственно-правового института и эффективности его работы.

8. Принцип конфиденциальности заложен в законах об Уполномоченных по правам человека большинства субъектов РФ, в соответствии с которым Уполномоченный не вправе разглашать сведения, ставшие ему известными в процессе рассмотрения обращений, о частной жизни заявителей и других лиц без их письменного согласия [38, с. 75].

Подводя итог, следует отметить, что отсутствие статей о принципах деятельности региональных уполномоченных в соответствующих законах ведет к деформации самого института Уполномоченного по правам человека в РФ. Представляется, что принципы деятельности должны быть унифицированы и закреплены в проекте рамочного закона об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин (2004-2014) охарактеризовал суть деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации следующим образом: «институт призван создать условия для повседневного предания гласности действий бюрократических структур и чиновников, для ознакомления общества с объективной информацией о нарушениях прав и свобод человека и гражданина. Тем самым приоткрывается определенная возможность для каждого лица, чьи права нарушены или ущемлены, «достучаться» до государственной власти посредством привлечения внимания общественности к проблеме, указания на нее властным органам федеральным или региональным уполномоченным» [52].

Под функциями омбудсмана следует понимать основные направления реализации его компетенции в соответствии с его местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества.

Базовая функция Уполномоченного по правам человека – быть арбитром между властью и обществом – обуславливает его независимость и не подотчетность каким-либо государственным органам и должностным лицам. Свобода и независимость Уполномоченного по правам человека при принятии

решений, невмешательство в его работу являются неременным условием его эффективной правозащитной деятельности, гарантией объективности и беспристрастности [21, с. 16].

Одной из главных особенностей института Уполномоченного по правам человека является практически полное отсутствие у него каких-либо карательных, силовых функций. Можно сказать также, что этот властный институт является в чистом виде «властью авторитета», так как он лишен каких-либо признаков «властной силы». И в этом плане он может служить одним из первых примеров «публичной власти», когда среди бурных зарослей «государственной службы» у нас появляются ростки «государственного управления» [25, с. 75].

В документах ООН цели и задачи Уполномоченного по правам человека сформулирована следующим образом:

- 1) обеспечивать готовые и простые средства для получения беспристрастного и независимого расследования жалоб на административные органы;
- 2) обучать представителей административных органов кодексу поведения и служебным стандартам;
- 3) повышать информированность граждан об их правах на получение быстрых, эффективных и честных услуг государства [49].

В ст. 1 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» написано: «Средствами, указанными в настоящем Федеральном конституционном законе, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты».

По аналогии с ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» соответствующие задачи закреплены в законах об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, где определены четыре основные задачи Уполномоченного по правам человека, которые можно кратко охарактеризовать следующим образом:

- 1) восстановление нарушенных прав граждан;
- 2) содействие совершенствованию законодательства субъекта РФ;
- 3) развитие международного сотрудничества;
- 4) содействие совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения.

Эти четыре задачи повторяются в тех или иных формулировках в большинстве законов субъектов РФ об Уполномоченных по правам человека.

В ряде законов сформулированы новые, по сравнению с приведенными в Федеральном законе, задачи. Так, в статье 11 Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» отмечается, что основными задачами Уполномоченного являются:

- рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, по мнению которых на территории Красноярского края нарушены или нарушаются их права и свободы;
- рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, в результате которых были нарушены права заявителя, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в вышестоящий орган по отношению к органу или лицу, нарушившему права заявителя, а также в соответствующий компетентный орган, но не согласен с результатами, принятыми по его жалобе;
- оказывает содействие заявителям, чьи права нарушены за пределами Красноярского края, путем обращения к компетентным государственным органам на соответствующей территории;

– рассматривает обращения, содержащие предложения по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека, и включает их в ежегодные и специальные доклады о своей деятельности в Законодательное Собрание, Губернатору края;

– содействует правовому просвещению и разъяснению гражданам их прав и свобод, форм и методов их защиты;

– участвует в развитии межрегионального и международного сотрудничества в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина;

А. Сунгуров пишет о том, что «в ряде законов задачи нового института сформулированы несколько иначе». Однако фактически все эти формулировки являются повторениями указанных выше четырех задач Уполномоченного по правам человека и еще одной: содействие реализации прав человека [40, с. 276-277].

Но процесс идет, институт Уполномоченного по правам человека развивается, и в настоящее время к перечисленным пяти задачам в практической деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ добавились еще три следующие задачи, которые очень кратко можно сформулировать так: а) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, местного самоуправления; б) обеспечение защиты прав ребенка; в) информирование жителей субъекта РФ о положении в области обеспечения и защиты прав человека.

Таким образом, практически в законодательстве субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека закреплено восемь задач:

- 1) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, местного самоуправления;
- 2) содействие реализации прав человека;
- 3) восстановление нарушенных прав граждан;
- 4) обеспечение защиты прав ребенка;
- 5) совершенствование законодательства субъекта РФ;

- 6) информирование жителей субъекта РФ о положении в области обеспечения и защиты прав человека;
- 7) совершенствование гражданско-правового образования, правового просвещения;
- 8) развитие международного сотрудничества.

Вопрос о компетенции Уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации всегда вызывал споры как у представителей науки и законодателей, так и у самих Уполномоченных, так как, с одной стороны, ограниченный круг полномочий Уполномоченного по правам человека может привести к снижению эффективности его деятельности, в то же время расширение его компетенции приводит к дублированию функций иных государственных органов, вступает в противоречие с процессуальным законодательством Российской Федерации.

Однако граждане России, проживающие на территории различных субъектов Федерации, должны иметь равные права, в том числе – на защиту своих прав, что предполагает необходимость законодательного закрепления на федеральном уровне унификации компетенции Уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации, что было бы возможно в случае создания Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ».

В соответствии с Законами субъектов РФ Уполномоченный по правам человека:

- 1) осуществляет сбор, изучение и анализ информации, содержащейся в получаемых от органов государственной власти материалах по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обращениях граждан и общественных объединений по вопросам нарушений прав и свобод человека и гражданина, в сообщениях СМИ;
- 2) составляет общие ежегодные и специальные доклады о соблюдении прав человека и гражданина и направляет их Законодательному собранию

субъекта Федерации, высшему должностному лицу субъекта Федерации, Уполномоченному по правам человека РФ;

3) вносит в органы государственной власти субъекта Федерации предложения о совершенствовании механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

4) принимает участие в разработке нормативных правовых актов области, затрагивающих права и свободы человека;

5) по поручениям Законодательного собрания субъекта Федерации, высшего должностного лица субъекта Федерации готовит и представляет заключения по вопросам защиты прав человека;

6) имеет право выносить на рассмотрение главы администрации проекты нормативных актов по вопросам, касающимся соблюдения прав и свобод граждан [15, с. 22].

Эффективным средством обобщения информации о положении дел с соблюдением прав и свобод человека в субъекте РФ и доведения ее до власти и жителей субъекта РФ является публикация и направление в высшие органы государственной власти ежегодных и специальных докладов.

В Законах об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ упоминается два вида докладов: ежегодный и специальный. Их отличие в том, что ежегодный доклад представляется по итогам деятельности Уполномоченного по правам человека за прошедший год, в то время как специальный доклад узко направлен на изложение, как правило, одной проблемы, то есть является тематическим.

Среди преимуществ Специального доклада перед иными формами реагирования Уполномоченного на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина следует выделить:

– четко определенную тематику специального доклада, то есть конкретно определенную (обычно в названии) сферу отношений гражданина и государства, исследуемых с точки зрения соблюдения в данной сфере прав и свобод человека и гражданина;

- информационную «свежесть» событий, фактов, сведений отражающихся в Специальном докладе, что также существенным образом повышает к нему интерес;
- публичность Специального доклада, так как в основном он вносится и заслушивается в высшем законодательном органе субъекта Российской Федерации;
- возможность принятия высшим законодательным органом субъекта Российской Федерации, иными государственными органами мер реагирования по сведениям изложенным в Специальном докладе;
- возможность опубликования Специального доклада в средствах массовой информации [56].

Кроме того, составление ежегодного доклада является обязательным для Уполномоченного по правам человека, а специальные доклады могут быть представлены по его инициативе.

Наиболее важной составной частью доклада должно быть изложение выводов, предложений и рекомендаций органам государственной власти, местного самоуправления для улучшения ситуации с соблюдением прав человека в субъекте РФ.

Эффективность усилий Уполномоченного по правам человека во многом определяется тем, что чиновник боится попасть в его ежегодный доклад, и это уже само по себе заставляет прислушиваться к рекомендациям Уполномоченного по правам человека.

Рекомендации Уполномоченного по правам человека, в том числе изложенные в годовом или специальном докладе, не являются обязательными. Их юридическая сила основывается на убедительности его доводов и его способности завоевывать доверие государственных органов, прессы [26, с. 138].

Представляется, что необязательный характер рекомендаций Уполномоченных по правам человека может рассматриваться как недостаток института, а может – и как серьезное достоинство, позволяющее проявлять

инициативу и действовать соответственно конкретной ситуации в стране или субъекте РФ.

Задачей Уполномоченного по правам человека является не только восстановление нарушенных прав граждан, но и предупреждение возможных нарушений, устранение их причин, из-за которых в конкретных случаях не работает механизм обеспечения и защиты прав граждан. Это случается в первую очередь в случае невыполнения государственными органами и отдельными их представителями норм права. Очень часто это происходит вследствие несовершенства законодательства. Еще одной причиной нарушения прав человека можно считать правовую безграмотность как граждан, так и представителей органов власти, отсутствие в Российской Федерации эффективной государственной программы правового образования и просвещения.

Речь о необходимости изменения законодательства может идти в следующих случаях:

- 1) в случае его несоответствия Конституции;
- 2) в случае его несоответствия международным правовым нормам;
- 3) в ситуациях противоречия между нормами права;
- 4) при наличии нечетких формулировок в законах, что дает возможность их неоднозначного толкования;
- 5) длительных сроков принятия подзаконных нормативных актов, создающих механизмы реализации законов;
- 6) наличие подзаконных актов, которые прописывают такие условия реализации законов и Конституции, которые фактически нивелируют их;
- 7) принятия из популистских соображений законов, не применимых на практике.

Как показывает практика, некоторые Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ эффективно занимаются законотворческой деятельностью. Например, в Красноярском крае по инициативе Уполномоченного по правам человека внесены изменения в закон об

Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае о введении поста Уполномоченного по правам ребенка в структуре аппарата. В Республике Татарстан Уполномоченный по правам человека активно использует законотворческую деятельность, в том числе предлагая изменения в законодательство на федеральном уровне через депутатов законодательного собрания. Во многих ситуациях при рассмотрении жалоб граждан, обратившихся к Уполномоченному по правам человека, для восстановления их прав необходимо поднимать вопросы совершенствования законодательства не только субъектов РФ, но и федерального законодательства, межгосударственных соглашений.

В ежегодных докладах Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае за 2016 г. содержатся предложения о необходимости изменений. Уполномоченный рекомендует:

1. Законодательному Собранию Красноярского края:

- выйти с законодательной инициативой в адрес Государственной думы РФ, предусматривающей внесение изменений в статью 39.6, пункт 2 Земельного кодекса РФ, в части предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

2. Правительству края:

- начать в 2017 году строительство интерната общеобразовательной школы в пос. Носок Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района;
- подготовить законопроект об установлении норм обеспечения одеждой детей из числа коренных малочисленных народов из семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума, проживающих в интернатах школ Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов, а также Туруханского района;
- обеспечить выделение средств на питание, одежду, мягкий инвентарь по

реальным ценам, сложившимся в поселениях Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов, а также Туруханского района, в которых обучаются дети из числа коренных малочисленных народов края;

– установить совместно с руководством Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района определить потребность и очередность строительства модульных зданий медицинских учреждений в поселках Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и включить их в программу «Развитие здравоохранения на 2016–2018 годы».

3. Министерству здравоохранения Красноярского края:

– провести обследование, выявляющее туберкулез у населения, ведущего кочевой и полукочевой образ жизни на территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района.

4. Правительству Красноярского края и органам местного самоуправления Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района:

– изучить вопрос строительства нового пос. Тухард с современной инфраструктурой, включающей школу-интернат, дом культуры, больницу, почту, жилье для оленеводов, рыбаков, охотников.

5. Уполномоченный обращается также к прокуратуре Красноярского края с просьбой проверить исполнение контрактов на поставку балков для оленеводов за последние два года [54].

Институт Уполномоченного по правам человека как никто другой может видеть и оценивать последствия законотворческой и правоприменительной практики, выявлять ее недостатки и давать соответствующие рекомендации. Принципиальное отличие этого института от структур судебной правовой защиты, от прокуратуры и так далее заключается в том, что он не только действует в рамках существующего правового поля, но и ставит перед собой цель его постоянного совершенствования. Его преимущество заключается в том, что, являясь мостом между властью и обществом, непосредственно

работая с правозащитными организациями, он может лоббировать интересы широкой общественности в плане внесения законодательных инициатив.

В целом, представляется, что независимо от наличия в законодательстве субъекта РФ нормы о праве законодательной инициативы Уполномоченного по правам человека, повлиять на совершенствование законодательства возможно с помощью следующих действий Уполномоченного по правам человека:

1. На основании классификации и анализа жалоб и обращений: выявление типовых систематических нарушений прав человека, причин таких нарушений, среди которых возможная причина - несовершенство законодательства.

2. Обращение к конкретным представителям законодательной власти с целью принятия (непринятия) соответствующих законов, оказание воздействия на исполнительную власть, поощряя те или иные законодательные инициативы или указывая на их опасность для общества.

3. Информирование о несовершенстве законодательства в ежегодных и специальных докладах Уполномоченного.

4. Внесение предложений, рекомендаций в законодательное собрание субъекта Федерации о необходимости принятия законов, направленных на улучшение ситуации с правами человека в субъекте РФ, участие в подготовке вышеуказанных законопроектов совместно с правозащитными и другими общественными организациями, с привлечением экспертов, с использованием потенциала научного и юридического сообщества.

5. Придание широкой гласности процессам законотворчества, публикации и выступления в СМИ о необходимости совершенствования законодательства [33, с. 40].

А наряду с правом законодательной инициативы для эффективного функционирования института Уполномоченного по правам человека важное значение имеет право обращения в Конституционный (Уставный) суд субъекта Федерации. Это дает Уполномоченному дополнительные возможности для оказания влияния на законодательный процесс.

1.3. Виды Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ

Кроме Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, ввиду ее большой территории, федеративного устройства в субъектах РФ созданы институты Уполномоченных по правам человека. В некоторых регионах идет процесс создания помощников Уполномоченного в отдельных городах и районах (например, в муниципальных образованиях Московской области).

Но кроме Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ и Уполномоченного по правам человека в РФ в Российской Федерации уже существуют предложения о создании института муниципальных Уполномоченных по правам человека. Однако практика показывает, что преобладает тенденция создания в городах и районах не самостоятельных Уполномоченных, а назначения помощников (представителей, доверенных лиц, общественных приемных) Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации. Такая возможность, в частности, предоставлена Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ законами Республик Башкортостан и Калмыкия, Алтайского края, Амурской области.

Кроме Уполномоченных по правам человека в РФ и в субъектах РФ, имеющих «общую компетенцию», в ряде субъектов Федерации рассматривается возможность создания институтов Уполномоченных по правам человека «специальной компетенции», таких, как Уполномоченный по правам ребенка, по правам военнослужащих, университетский Уполномоченный и другие.

Тенденция создания специализированных Уполномоченных существуют в ряде стран мира. «В ряде стран предусмотрены и специализированные Уполномоченные. Так, например, в настоящее время в более чем в половине стран Европы существует должность Уполномоченного по делам детей. Все эти разнообразные модели отражают конкретные условия стран, и было бы

неверным пытаться упростить эту концепцию и призвать страны принять единую модель» [18, с. 31].

Надо отметить, что в последнее время в связи с экономическим кризисом в разных странах все чаще предлагается объединить Омбудсменов разной компетенции в одну структуру, деятельность которой будет обеспечивать единый аппарат. Такие предложения высказывались в Швеции, в Литве. Но это требует изменения законодательства, поэтому изменения такого рода могут быть нескоро.

Еще в 2002 году С.И. Глушкова писала: «Институт Уполномоченного по правам человека требует развития в Российской Федерации. В частности, необходимо совершенствовать не только классический вариант этого института – парламентского защитника прав человека, но и развивать институт специализированных омбудсменов – университетские омбудсмены, омбудсмены по правам осужденных, по правам участников общеобразовательного процесса, по правам ребенка, по правам женщин, инвалидов и др.» [16, с. 364].

В отношении специализированных Уполномоченных можно было бы сказать то же самое и ожидать развития института специализированного Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ, но в связи с экономическим кризисом замедлился процесс создания института Уполномоченного по правам человека в целом и даже появилась тенденция сокращения штатов существующих аппаратов, хотя именно в кризисных условиях необходимо активизировать защиту прав человека и расширять деятельность по осуществлению контроля за соблюдением прав человека.

По поводу введения поста Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации в марте 2001 г. (а затем повторно в мае 2002 г.) в Государственную Думу был внесен проект закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в РФ».

Кроме того, неоднократно высказывались идеи о введении других специализированных Уполномоченных: по правам военнослужащих, по правам заключенных и других.

Должность уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка была введена указом главы государства от 1 сентября 2009 года «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» [6, ст. 4312].

Основная задача института уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка – улучшение положения детей в РФ, обеспечение соблюдения прав и свобод ребенка и восстановление нарушенных прав детей, в том числе путем осуществления независимого контроля за деятельностью органов государственной власти РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц в части соблюдения ими прав и законных интересов несовершеннолетних.

Особое внимание уполномоченным по правам ребенка уделяется совершенствованию международно-правовых механизмов защиты прав детей, рожденных в смешанных браках, детей, усыновляемых иностранными гражданами, а также детей - жертв торговли людьми, сексуальной эксплуатации и других преступлений, имеющих транснациональный характер, в том числе связанных с изготовлением и распространением детской порнографии в сети Интернет.

На уровне субъекта РФ должность уполномоченного по правам ребенка сегодня пользуется наибольшей популярностью, которая учреждена уже в 70 регионах страны. 25 октября 2007 года депутаты Законодательного Собрания Красноярского края, приняв закон Красноярского края "Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае", также дали старт развитию нового правового института – Уполномоченного по правам ребенка. С апреля 2008 года первым детским омбудсменом Красноярского края была избрана Альбина Комович, которая занимала эту должность два срока подряд, с 2014 года

Уполномоченным по правам ребенка в Красноярском крае является Ирина Мирошникова.

В декабре 2012 года в Госдуму был внесен законопроект «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». 18 декабря 2012 года Госдума в первом чтении одобрила законопроект [3], а 13 мая 2013 года вступил в силу Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

Основными задачами уполномоченного будут защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, осуществление контроля за соблюдением их прав и законных интересов органами государственной власти и органами местного самоуправления, участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности и защиты прав субъектов предпринимательства.

Уполномоченный будет рассматривать жалобы предпринимателей; участвовать в рассмотрении дел арбитражными судами, а также в уголовном судопроизводстве; в случаях, предусмотренных федеральными законами, без специального разрешения сможет посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; выносить предписания по приостановлению ненормативных актов органов местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ.

Для участия в их деятельности будут привлекаться представители предпринимательского сообщества, общественных организаций, а также представители органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Законопроект предусматривает возможность создания подобных постов в регионах.

И, наконец, 29 марта 2013 года Президент РФ Владимир Путин на конференции Общероссийского народного фронта в Ростове-на-Дону заявил,

что готов рассмотреть идею учреждения в России института уполномоченного по правам инвалидов [58].

В целом можно сказать, что случаи введения должности специализированных Уполномоченных (кроме Уполномоченных по правам ребенка) пока единичны.

В качестве примера можно привести Саратовскую область, где с 2001 г. во всех исправительных учреждениях введены должности Уполномоченных по правам осужденных, утверждаемых областным Уполномоченным по правам человека, так же с 2008 года в Красноярском крае Семен Пальчин был согласован на должность Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов [50].

Необходимо отметить, что такие должности являются общественными, находятся под патронатом Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. На эти должности назначаются чаще сотрудники учреждений, не являющиеся представителями администрации, например, библиотекари и другие сотрудники, пользующиеся доверием у осужденных.

Кроме того, в ряде муниципальных образований также введена должность специализированного Уполномоченного – Уполномоченный по правам детей и подростков (Арзамасский район Нижегородской области) или Уполномоченный по защите прав детей (г. Екатеринбург) [12, с. 42].

Упомянем и такую специфическую форму, как Университетские Уполномоченные по правам человека. Например, такой Уполномоченный существует в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО), Волгоградском филиале Международного института управления и Башкирском государственном педагогическом университете.

24-27 декабря 2012 года состоялись выборы уполномоченного по правам студентов в РФ. Они проводились по инициативе Всероссийского студенческого форума.

Основной целью деятельности Уполномоченного по правам студентов будет представительство и защита прав студентов, а также выстраивание

конструктивного диалога между студенчеством и государственной властью. Для реализации этих целей Уполномоченный получит возможность непосредственно обращаться к руководству министерства образования и науки РФ, в структурные подразделения министерства. Уполномоченный будет доводить позицию ведомства до студенческой аудитории, заниматься правовым просвещением студентов, вести мониторинг конфликтных ситуаций в студенческой среде, а также регулярно представлять информацию о своей деятельности и итогах мониторинга на заседаниях Совета по делам молодежи при Минобрнауки России, коллегии Минобрнауки [55].

Университетский Уполномоченный, Уполномоченный по правам студентов, Уполномоченный по правам заключенных в местах лишения свободы и др. представляют собой общественные институты, которые создаются в организациях, учреждениях, очень часто под патронатом Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, что отражает популярность института Уполномоченного по правам человека.

Наиболее оптимальной на уровне субъекта РФ является такая модель организации института Уполномоченного по правам человека, в рамках которой «специализированный» Уполномоченный назначается законодательным (представительным) органом. При этом деятельность обоих Уполномоченных (общей компетенции и «специализированного») обеспечивает единый аппарат. Подобная организационная модель будет способствовать также непрерывному функционированию института Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации во время отпуска, болезни, досрочного ухода с должности Уполномоченного (например, в Пермском крае), в случае смерти Уполномоченного (в Свердловской области, Республике Дагестан).

2. Взаимодействие Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с иными институтами защиты прав и свобод человека

2.1. Взаимодействие с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, с органами местного самоуправления

Деятельность государственных органов осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена специфическими задачами и функциями государственного органа и имеет особое содержание. Всякая деятельность государственного органа характеризуется собственным содержанием, то есть конкретными связями, принципами, процессами, участниками и элементами; всякая правозащитная деятельность имеет конкретную форму своего внешнего выражения.

В процессе взаимодействия Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отметить положительное влияние Уполномоченного на совершенствование методов защиты прав человека и на улучшение качества государственного и муниципального управления в субъекте РФ.

Так, в Концепции административной реформы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р [7, ст. 4720], в качестве механизмов повышения эффективности государственного управления, совершенствования деятельности органов исполнительной власти и противодействия коррупции были названы процедуры досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, обеспечение права граждан на объективную информацию, внедрение

контроля со стороны институтов гражданского общества за деятельностью органов государственной власти.

Одним из таких институтов является Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, поскольку он, являясь государственным органом, обладает полномочиями в сфере контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, в то же время является посредником между государством и обществом. Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ с привлечением экспертов – представителей науки и общественных организаций – осуществляет мониторинг законодательства, правоприменительной практики в субъекте РФ, в том числе на предмет коррупционности [39, с.42].

Одной из главных форм деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации является его взаимодействие с органами государственной власти в субъекте РФ и местного самоуправления. Однако, по словам В. П. Лукина, в настоящий момент в России существует слабое согласование между инициативой Уполномоченных по правам человека и реакцией законодательных и исполнительных властей. Он подчеркнул, что особые трудности во взаимодействии с властями возникают у Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. В связи с этим В.П. Лукин сообщил, что «институт Уполномоченных по правам человека может осуществлять мониторинг законодательства и правоприменительной практики только при условии, что его будет поддерживать общество и власть» [52]. Напомним, В. П. Лукин был Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 13 февраля 2004 по 18 марта 2014, сейчас эту должность занимает Э. А. Памфилова.

Реализовать возложенные на Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ задачи он может, воспользовавшись правом безотлагательного приема руководителями и должностными лицами, правом запроса документов, привлечением экспертов, участием в заседаниях органов исполнительной и законодательной власти в регионе, посещения органов власти и местного

самоуправления. Эти возможности используются Уполномоченным по правам человека в субъекте РФ для контроля за деятельностью органов управления, информирования их о том, каким образом их деятельность обеспечивает права граждан региона.

Принимая во внимание парламентское происхождение Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, можно назвать Уполномоченного органом парламентского контроля за соблюдением прав и свобод граждан, из чего следует, что главным его партнером является парламент субъекта РФ, так как законодательная власть субъекта РФ в лице Уполномоченного по правам человека создает независимый орган контроля за соблюдением прав человека [27, с. 34].

Именно представительному органу Уполномоченный по правам человека докладывает о своей деятельности и выявленных в субъекте РФ проблемах с соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Учитывая, что доклад Уполномоченного основывается на жалобах жителей субъекта Федерации, этот доклад представляет собой обобщенную достоверную информацию, служащую представительному органу важнейшим источником для совершенствования законодательства. Депутаты же представительного органа, взаимодействуя с Уполномоченным, получают поддержку по защите прав своих избирателей в конкретных случаях. В отличие от депутатов, склонных в большей степени выступать в защиту прав, когда это затрагивает интересы большого количества избирателей, Уполномоченный занимается защитой каждого обратившегося, даже самых непопулярных в общественном мнении лиц.

Уполномоченный непосредственно участвует в законотворческом процессе, при этом его инициативы основаны не на политической воле или интересе, а на анализе поступающих жалоб избирателей, что, как правило, делает законодательные инициативы более актуальными [32, с. 152].

О выгоде взаимодействия с Уполномоченным органов исполнительной власти правильно заметил С.Б. Крыжов: «Что получает исполнительная власть в лице Уполномоченного? Исполнительная власть рассматривает гораздо

больше обращений граждан, чем Уполномоченный. Однако цель деятельности исполнительной власти – решение конкретных проблем и вопросов. Даже, когда возникает поток аналогичных обращений, исполнительная власть не сразу реагирует, перенося анализ проблемы, как правило, на будущее. Уполномоченный же, получив даже одно обращение, может провести беспристрастный анализ причин возникновения нарушений прав человека и направить результаты этого анализа непосредственно главе исполнительной власти, на основе которого тот может улучшить работу подчиненных структур» [23, с. 133].

Многие Уполномоченные сами помогали работе исполнительных органов в тех случаях, когда выявлялись пробелы в регламентации, которые сами исполнительные структуры преодолеть не могут. Рассмотрение жалоб граждан Уполномоченным в определенной мере разгружает высшее должностное лицо субъекта РФ, и имеются многочисленные случаи, когда заявители, постоянно обращавшиеся в различные органы исполнительной власти, прекращали переписку, получив удовлетворивший их ответ от Уполномоченного.

Жалобы должны решаться на месте, а не доходить до Европейского суда по правам человека – это тоже одна из задач Уполномоченного. Помимо негативного общественного мнения, проигрыш процесса в Европейском суде может обойтись очень дорого государству, поэтому гораздо лучше и дешевле решить проблему на месте. С другой стороны, должностные лица органов власти имеют возможность консультироваться с Уполномоченным по правам человека по поводу соблюдения прав человека, прежде чем предпринять ту или иную инициативу. Органы власти имеют возможность использовать Уполномоченного в качестве эксперта при подготовке законов, а также подзаконных актов с целью предотвращения нарушений прав человека [35, с. 16].

Иногда возникают противоречия и разногласия между различными органами государственной власти, их должностными лицами в процессе их деятельности, связанные с соблюдением прав человека. В этих ситуациях

Уполномоченный по правам человека может выступать в роли арбитра и переговорщика, предложив должностным лицам найти такие решения, которые будут способствовать реализации прав человека. «Эффективность согласительных процедур в рамках механизма разрешения разногласий зависит не только от интенсивности совместных усилий по преодолению коллизии, достижения консенсуса, но и от последовательности и четкости действий». При этом используются «переговоры и консультации, которые осуществляются либо непосредственно, либо с использованием посредника. Цель данной стадии - достижение сторонами компромиссных решений, которые служат основой для дальнейшего разрешения спора» [22, с. 84].

Наличие Уполномоченного позволяет расширить межрегиональное и международное сотрудничество субъекта Российской Федерации, является признаком демократичности его структур управления, что способствует улучшению имиджа субъекта РФ в современных цивилизованных странах.

Поддержка Уполномоченного помогает органам исполнительной власти субъекта РФ в ее отношениях с соответствующими структурами Российской Федерации, особенно по вопросам социальной защиты населения.

Уполномоченный по правам человека – это независимый источник информации, он также способен дать внятные рекомендации по решению многих проблем.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ в соответствии с законами субъектов РФ об Уполномоченных по правам человека вправе по вопросам, входящим в компетенцию Уполномоченного, посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также любые организации на территории субъектов независимо от их организационно-правового статуса и формы собственности.

Кроме того в законах предусмотрена ответственность за неправомерный отказ в предоставлении информации, предоставление заведомо неполной или ложной информации или нарушение порядка предоставления информации гражданам и юридическим лицам. Неправомерный отказ в предоставлении

информации, предоставление заведомо неполной или ложной информации гражданам и юридическим лицам в случаях, когда законодательством субъектов РФ предусмотрена обязанность предоставления соответствующей информации, а также нарушение установленного законодательством субъектов РФ порядка предоставления информации – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц. Предусматривается ответственность за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ: вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц [14, с. 126].

По характеру своей деятельности Уполномоченному необходимо «посещать и контролировать федеральные структуры по вопросам прав человека, находящиеся на территории субъекта Федерации» [17, с. 92]: учреждения системы Министерства юстиции (исправительные колонии, следственные изоляторы, тюрьмы), системы Министерства внутренних дел (изоляторы временного содержания, камеры для административно-задержанных, медицинские вытрезвители, приемники специальные распределители), системы Министерства обороны (войсковые части), так как значительное количество жалоб поступает на нарушения прав человека именно в этих учреждениях.

В практике работы Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ традиционно сложилось, что вышеуказанные учреждения Уполномоченный посещает совместно с руководителями отделов внутренних дел, руководством отдела организации специальных учреждений полиции и руководством ГУФСИН, которые с должным пониманием относятся к вопросам, решаемым Уполномоченным. Часто такие посещения проводятся совместно с работниками прокуратуры.

Аналогично решаются вопросы проверок по жалобам и вопросы взаимодействия с руководством военной прокуратуры и командирами воинских частей военных гарнизонов.

Так, Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае совместно с Прокуратурой, Жилищной инспекцией, Трудовой инспекцией, Роспотребнадзором и другими контролирующими организациями регулярно проводит выездные проверки на предмет соблюдения законных прав граждан.

Нарушения, выявленные в ходе данных проверок, становятся предметом пристального внимания Уполномоченного и надзорных ведомств. Участники проверок совместно осуществляют контроль над устранением выявленных нарушений и применяют к нарушителям установленные санкции в соответствии с действующим законодательством.

Например, Уполномоченный и сотрудники аппарата Уполномоченного регулярно посещают учреждения и следственные изоляторы ГУФСИН края. При посещении основное внимание уделяется условиям содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, их соответствию требованиям уголовно-исполнительного законодательства.

Во время посещений проводятся встречи с осужденными, организуются личные приемы. По окончании визитов Уполномоченный совместно с руководством исправительного учреждения обсуждает выявленные в ходе посещения недостатки и меры по их устранению.

Как правило, проверка фактов, изложенных в обращениях заявителей или их родственников, проводится во взаимодействии с прокуратурой по надзору за соблюдением законности в исправительных учреждениях, ГУФСИН РФ по Красноярскому краю, членами Общественной наблюдательной комиссии Красноярского края.

Из общего количества рассмотренных в 2015 году жалоб и обращений в 41 (каждый пятый) случае претензии осужденных признаны обоснованными, приняты меры по восстановлению нарушенных прав [53].

Так же в 2015 году в ГУ МВД России по Красноярскому краю состоялось совещание, посвященном состоянию работы по соблюдению законности и обеспечению прав и законных интересов лиц в местах принудительного содержания ОВД края и меры по повышению ее эффективности.

Участники совещания обсудили вопросы взаимодействия органов внутренних дел, государственной власти и местного самоуправления по выполнению требований Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод», а также ряда нормативных актов, регулирующих содержание граждан под стражей, обеспечении их законных прав и интересов.

По мнению собравшихся, одной из наиболее важных задач, которая стоит перед уполномоченными органами является создание надлежащих условий для содержания арестованных лиц. На сегодняшний день в органах внутренних дел края функционирует 46 ИВС, из них половина отвечает требованиям, предъявляемым Европейской конвенцией. Такая ситуация связана с тем, что многие ИВС построены еще в середине прошлого века и нуждаются в серьезной реконструкции.

ГУ МВД России по краю прилагает усилия для создания и поддержания необходимых условий содержания граждан в ИВС. В текущем году сотрудниками главка, аппарата Уполномоченного по правам человека и представителями общественности уже осуществлено 293 проверки изоляторов, расположенных на территории региона. Проверяются соблюдения антисанитарных норм, обеспечение питанием, медицинское обеспечение и многое другое.

«Впервые за много лет в 2016 году снизилось количество жалоб на действия или бездействие сотрудников ОВД и условия содержания. Сейчас, в основном, жалобы касаются нарушения сроков и норм процессуального законодательства», - рассказал собравшимся Марк Денисов, Уполномоченный по правам человека в регионе [46].

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в некоторых регионах оформляется специальными

соглашениями о взаимодействии и сотрудничестве. Например, в Красноярском крае взаимодействие Уполномоченного по правам человека с иными органами происходит на основании заключенных соглашений, в частности:

- Соглашение о совместной деятельности между Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае и Прокуратурой Красноярского края;
- Соглашение о совместной деятельности между Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае и ГУВД по Красноярскому краю;
- Соглашение о совместной деятельности между Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае и ГУФСИН по Красноярскому краю;
- Соглашение о совместной деятельности между Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае и Управлением Федеральной службы судебных приставов по Красноярскому краю;
- Соглашение о совместной деятельности между Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае и Государственной инспекцией труда в Красноярском крае [46];

В законах об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации обозначено, что должность Уполномоченного учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан в субъектах РФ, их соблюдения государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Таким образом, Уполномоченные принимают жалобы и на органы местного самоуправления, их неправомерные действия или бездействие.

Статистические показатели ежегодных докладов Уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации показывают, что довольно часто приходится рассматривать жалобы на органы местного самоуправления, их должностных лиц. Это вполне естественно, так как основные нужды и потребности населения обеспечиваются на уровне муниципалитетов.

Часто жалобы поступают на коммунальные службы, и такого рода жалобы вызывают споры – входит ли это в компетенцию Уполномоченного по правам человека – быть «стимулятором» решения коммунальных проблем.

Как верно заметила Е. Маркелова, принимая такие жалобы, Уполномоченные по правам человека выходят за рамки своей компетенции. «В данном случае, реализуя свою компетенцию, Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации решают дилемму: четко соблюдать законы об Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и фактически отказывать гражданам в приеме их жалоб, если указан ненадлежащий объект обжалования, или следовать складывающейся практике и данные жалобы принимать. В первом случае есть опасность, что институт Уполномоченного по правам человека будет рассматриваться гражданами как еще одна бюрократическая государственная структура, ничем не отличающаяся от других государственных структур, в которые граждане уже обращались и не нашли защиты своих прав, во втором – опасность превращения института Уполномоченного по правам человека в бюро жалоб, «арбитраж по коммунальным проблемам», что абсолютно не соответствует предназначению института Уполномоченного по правам человека» [32, с.134].

Тем не менее при рассмотрении таких жалоб выявляются общие проблемы, которые требуют решения на уровне принятия решений органами власти не только местного самоуправления, но и субъекта РФ, а также на уровне органов власти Российской Федерации, Правительства РФ, Президента РФ.

Таким образом, Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ объединяют свои усилия, проводя мониторинг проблем на уровне муниципалитетов, и представляют эти вопросы должностным лицам соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, в частности на Координационных советах Уполномоченных, Круглых столах для выработки действенных мер по решению проблем населения.

Многочисленные обращения граждан по вопросам законности взимания платы за коммунальные услуги и правильности их начисления направляются Уполномоченным для проверки в надзорные инстанции – прокуратуру, Службу строительного надзора и жилищного контроля края, профильное краевое

министерство. Следует отметить оперативность проведенных проверок по обращениям Уполномоченного в данном направлении, как специалистами министерства, так и сотрудниками службы.

Например, в обращении жители г. Ачинска были не согласны с суммой начисления за услуги ЖКХ. В ответ на обращение Уполномоченного, от руководителя Службы строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края (далее – Служба), получен ответ, из которого следует, что в результате внепланово проведенной проверки установлены факты необоснованности начисления платы за озеленение, поскольку территория домовладения в г. Ачинске по адресу мкр 8, д. 2 имеет асфальто-бетонное покрытие. Кроме того, Службой установлены факты неточностей в действующем постановлении администрации г. Ачинска, утверждающем перечни работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных жилых домах и домах коридорного типа в части особенностей конструктивных элементов дома, наличия и состава внутридомовых инженерных систем. При проверке начисления коммунальных услуг жителям дома № 20-а по ул. 40 лет ВЛКСМ Службой также установлены факты несоблюдения требований действующего законодательства при начислении оплаты за горячее водоснабжение (отсутствие централизованного горячего водоснабжения в доме, разбор горячей воды жителями дома в период отопления из системы отопления).

Службой сообщается, что ООО «УК «Жилкоммунхоз» и МУП «Служба заказчика» по выявленным нарушениям внесены представления [53].

Уполномоченный, по правам человека в субъекте РФ взаимодействует как с законодательными, так и с исполнительными органами местного самоуправления. Взаимодействие строится по тем же правилам, как и с государственными органами власти, и с использованием тех же методов.

Уполномоченный может влиять на законотворческий процесс на местном уровне, предлагая изменить или создать тот или иной нормативный правовой акт с целью улучшения ситуации с соблюдением прав человека в

муниципальном образовании. При этом инициативы Уполномоченного основаны на анализе поступающих жалоб населения.

Большинство жалоб касается компетенции исполнительных органов власти местного самоуправления. Как правило, эти жалобы носят системный характер и являются трудноразрешимыми, так как связаны с такими правами человека, как право на жилье, на благоприятную окружающую среду, социальными правами и так далее.

Местные органы самоуправления имеют настолько ограниченные ресурсы, что помочь людям в решении их проблем очень сложно. В связи с этим и возможности Уполномоченного по правам человека не столь велики, как хотелось бы и населению, и самим Уполномоченным.

Тем не менее, сотрудничество Уполномоченных по правам человека с органами местного самоуправления является плодотворным и дает возможность быть «мостом» в том числе между ними и органами государственной власти субъекта Федерации, когда для реализации прав человека необходима консолидация усилий на обоих уровнях власти.

Как положительный пример можно указать на сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае с Красноярской региональной общественной организацией «Комитет по борьбе с коррупцией и терроризмом» на основании специально разработанных соглашений о сотрудничестве [47]. Предметом и целью такого соглашения является взаимодействие и выработка единой позиции при оказании содействия в защите прав граждан, проживающих в Красноярском крае. Обе стороны будут совместно разрабатывать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной практики, и координировать свои действия при проведении проверок по обращениям граждан, а также по сообщениям, опубликованным в СМИ, которые связаны с фактами нарушения антикоррупционного законодательства или с грубым нарушением прав и свобод человека.

В ходе рабочей встречи представители Комитета и Марк Денисов наметили мероприятия и составили план действий в рамках совместной деятельности. Так, к примеру, в 2016-2017 году юристы Комитета совместно с работниками аппарата Уполномоченного по правам человека планируют проводить выездные бесплатные юридические консультации в отдаленных деревнях, городах, поселках Красноярского края.

2.2. Взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации

В настоящее время в деятельности аппаратов Уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации накоплен методический и организационный потенциал, который необходимо использовать для координации работы в рамках всей страны.

В 2001 году в России создан Координационный Совет Уполномоченных по правам человека, председателем которого является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а сопредседателем на 2 года избирается один из Уполномоченных по правам человека в субъекте РФ. На заседаниях Координационного совета (проводимых не реже двух раз в год) его члены обмениваются опытом государственной правозащитной работы, согласовывают концептуальные и методологические подходы к проблемам обеспечения прав и свобод человека, встречаются с руководителями федеральных министерств и ведомств [39, с. 136].

Собираясь на заседания 2-3 раза в год, Координационный Совет принимает обращения в органы государственной власти Российской Федерации. В частности, приняты обращения о нарушениях прав детей, а также граждан бывшего СССР на признание их гражданами России. Координационный Совет решает вопросы международного и межрегионального сотрудничества и вопросы экономии ресурсов Уполномоченных по правам человека, например создания единой компьютерной программы регистрации и обработки жалоб.

Обсуждается вопрос создания периодического печатного издания Уполномоченных по правам человека.

Следует отметить, что заседании Координационного Совета в сентябре 2005 года обсуждался ряд вопросов, в том числе проект Федерального закона «Об Уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации объединяются в единую сеть РФ под общей координацией Уполномоченного по правам человека в РФ и сотрудничают с Европейским институтом Омбудсмана, а также с Уполномоченными по правам человека других государств.

Такое взаимодействие необходимо, так как существуют вопросы, которые требуют совместных действий нескольких или всех Уполномоченных по правам человека для более эффективной защиты прав человека. Это те случаи, когда права гражданина нарушены действиями властей одновременно нескольких субъектов РФ, когда права человека нарушаются властями РФ повсеместно, когда права человека нарушаются при применении законодательства РФ, либо требуют вмешательства органов власти РФ, когда для защиты прав человека необходимо изменение международных договоров и так далее.

В то же время в связи с недостаточной урегулированностью правового статуса региональных уполномоченных на федеральном уровне возникают трудности в их работе. Некоторая неопределенность ситуации состоит в том, что, с одной стороны, сфера ответственности регионального уполномоченного включает всю территорию субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, его компетенция распространяется только на государственные и муниципальные органы самого субъекта. Действующие на территории субъекта Российской Федерации региональные подразделения федеральных органов власти находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Поэтому поступающие к региональному уполномоченному жалобы на их действия могут быть разрешены фактически только на основе личной договоренности с их

руководителями, а не на незыблемой основе закона. Выход из положения можно найти, например, передав жалобу по принадлежности, то есть на рассмотрение федеральному Уполномоченному. Во многих случаях так и приходится поступать, но это в свою очередь усложняет и удлинняет процедуру ее рассмотрения.

Таким образом, отмеченная выше недостаточная урегулированность правового статуса региональных уполномоченных на федеральном уровне нередко серьезно дезориентирует региональных уполномоченных. В итоге кто-то из них, опасаясь выйти за пределы своего законного мандата, проявляет нерешительность. Кто-то, наоборот, толкует свою компетенцию широко и вольно, например, претендуя на роль защитника прав представителей титульного народа своей республики на всей территории Российской Федерации и даже за границей. Между тем и чересчур узкая и неправомерно широкая интерпретация своего мандата отдельными региональными уполномоченными, по-видимому, проистекает именно из недостаточной урегулированности их правового статуса. По этому поводу и учеными, и региональными Уполномоченными по правам человека предлагается разработка и принятие федерального закона об основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации, который определил бы формы их взаимодействия с правоохранительными и судебными органами, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, федеральными структурами и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, гарантии их независимости и самостоятельности, а также недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность [57].

Так, в законопроекте Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предлагалась норма о том, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации «организационно возглавляет систему Уполномоченных по правам

человека в Российской Федерации», что не соответствует нормам действующего законодательства. Уполномоченные в субъектах Российской Федерации не подчиняются Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, независимы от него. Отношения между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченными субъектов Российской Федерации должны строиться на принципах сотрудничества, взаимопомощи и взаимного информирования по отдельным направлениям деятельности.

Попытка лишения Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации самостоятельности при осуществлении ими своей деятельности могла бы негативно сказаться на независимости самого института Уполномоченного по правам человека субъекта Российской Федерации, что не согласуется с главным принципом его учреждения.

По этому поводу В. П. Лукин писал: «принципиально важно подчеркнуть, что, взаимодействуя с коллегами, Федеральный Уполномоченный не выступает в качестве вышестоящей директивной инстанции. В соответствии с федеральным и региональным законодательством все уполномоченные по правам человека независимы и неподотчетны каким-либо государственным органам или должностным лицам [28].

Основой взаимодействия уполномоченных по правам человека стало соглашение, подписанное ими 6 октября 2000 года в г. Астрахани. Соглашением, в частности, предусматриваются совместный мониторинг положения дел с правами человека в целом по стране и по отдельным регионам, обмен текущей информацией, работа по правовому просвещению граждан в области прав человека. В развитие этого соглашения год спустя на очередной встрече уполномоченных в г. Смоленске было принято решение о создании их совещательного органа - координационного совета. Кроме того, в последнее время многими уполномоченными высказывается мнение о необходимости создания аналогичных координационных советов в федеральных округах.

Такие советы уже возникли в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном и Южном федеральных округах.

Организацией деятельности Совета занимается Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае. Совет функционирует с 2011 года и дает возможность обсудить важнейшие проблемы и выработать необходимые решения.

Однако следует признать, что при всех позитивных моментах такие формы не дают, да и не могут дать возможности объединения усилий на решении проблем и вопросов, имеющих особую значимость для определенных регионов. И в этой связи следует отметить положительный опыт развития двухсторонних отношений – заключение соглашений о взаимодействии с между Уполномоченными по правам человека в субъектах РФ. Такие двусторонние соглашения заключены по инициативе Уполномоченного в Архангельской области с Республикой Карелия, Новгородской областью, с Уполномоченными в Воронежской, Смоленской, Брянской областях и Приморском крае [44].

В сообществе российских Уполномоченных по правам человека уже сложилась хорошая традиция регулярных встреч всех Уполномоченных по правам человека на Круглых столах для обмена опытом и обсуждения текущих актуальных проблем. Во встречах принимают участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, зарубежные коллеги.

Еще одной важной формой сотрудничества уполномоченных по правам человека являются методические семинары повышения квалификации для работников их аппаратов. С 2005 года совместно с региональной общественной организацией «Независимый экспертно-правовой совет» для них же проводятся и ежегодные «круглые столы» по юридической тематике.

Также по запросам коллег в субъектах Российской Федерации Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет юридическую экспертизу региональных законов и законопроектов, регулирующих статус

уполномоченного по правам человека, а также практику их применения на соответствие действующему федеральному законодательству.

Таким образом, межрегиональное взаимодействие – это очень важный элемент в деятельности региональных Уполномоченных, так как они призваны обеспечивать единые подходы на территории всей страны к реализации и защите прав человека. Поэтому, как говорит В. Лукин, только система федеральных и региональных Уполномоченных по правам человека может привести к тому, что люди в России будут чувствовать себя достойно [28]. Но серьезным недостатком в этом направлении деятельности Уполномоченных является отсутствие федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

2.3. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с общественными организациями

Значительные возможности Уполномоченный по правам человека получает при сотрудничестве с общественными правозащитными организациями как полноценными участниками национальных и региональных правозащитных механизмов, которые «являются источником жизненно важной информации для национальных комиссий и омбудсменов и часто весьма эффективными партнерами в решении важнейших вопросов защиты прав человека» [14, с. 142].

Так же, по этому поводу В.П. Лукин пишет: «принципиально важно понимать, что отдельные действия или, наоборот, бездействие государства объективно могут являться источником нарушения прав и интересов граждан. Общественные же объединения нацелены на защиту этих прав и интересов» [29].

Общественные правозащитные организации могут оказывать существенную помощь в деятельности института Уполномоченного по правам человека, взяв за основу различия в функционировании этих институтов. Как

отмечает Н.Д. Терещенко, «деятельность омбудсмана не всегда ограничивается жалобами, и он может начать расследование по собственной инициативе. Расследования, начатые по инициативе омбудсмана (аналогично комиссиям по правам человека), могут инспирироваться правозащитными организациями путем предоставления ими информации относительно серьезных нарушений прав человека, требующих консолидации усилий всех правозащитных институтов» [41, с. 71-72].

В частности, НПО способны при желании оказывать существенное влияние при принятии закона и в дальнейшем при его реализации:

1) они выступают как представители общественности, которые вправе знать, как и в каком направлении будет развиваться законодательство, причем НПО могут оказывать определенное влияние на это развитие;

2) они заинтересованы в участии в законодательной деятельности, если она ведется на принципах профессионализма, взаимоуважения, общих для всех «правил игры» [14, с. 146].

Казалось бы – общественные, в том числе правозащитные, организации должны были стать основными партнерами Уполномоченного по правам человека, однако, как показывает практика, во многих субъектах РФ возникли сложности взаимодействия государственных правозащитников с общественными. Причина заключалась в том, что главная миссия правозащитных организаций – выявление случаев нарушения прав человека, защита этих прав и контроль за деятельностью государственных органов.

К сожалению, на практике часто общественность пытается решать эти задачи неконструктивными, протестными, конфронтационными способами, противостоять государственным структурам, стремятся оказать влияние на изменение государственной политики, жестко критикуя органы государственной власти. В такой же роли, видимо, они видели и Уполномоченного по правам человека. Однако их надежды на то, что в лице Уполномоченного по правам человека они найдут главного партнера и защитника, – не оправдались.

Во-первых, метод противостояния органам государственной власти для Уполномоченного по правам человека неприемлем, так как он не обладает компетенцией непосредственного решения вопросов восстановления прав граждан, каковыми полномочиями обладают органы власти. Уполномоченный по правам человека может лишь повлиять на ситуацию, убедить чиновников в необходимости проведения действий по защите прав граждан. К примеру, Уполномоченного по правам человека не может выдать гражданину паспорт, но может помочь решить вопрос гражданства в том случае, если в отношении гражданина паспортно-визовой службой допущены нарушения.

Правовой статус Уполномоченного по правам человека предполагает налаживание партнерских отношений с властью с использованием таких методов влияния, как переговоры, убеждение, основанные на законе рекомендации и заключения Уполномоченного по правам человека.

Таким образом, несмотря на провозглашение в нормах права полной независимости Уполномоченного по правам человека, он фактически является зависимым от органов власти в том смысле, что решение по любому делу в конечном итоге принимают они.

Правом вмешательства в политику Уполномоченный по правам человека также не обладает. «Институт Уполномоченного по правам человека – деполитизированный публично-правовой институт по защите прав граждан, пострадавших от действий государства, как правило, не относящийся ни к одной из ветвей власти и не встроенный ни в одну из властных структур» [26, с.138].

В то же время причиной проблем взаимодействия Уполномоченного по правам человека со структурами гражданского общества является отсутствие их финансовой независимости. В последнее время, как правило, основным источником финансирования общественных организаций являются средства грантодателей. В результате многие общественные организации выполняют свои уставные цели и задачи лишь в рамках проектов, финансируемых российскими либо зарубежными благотворительными фондами.

В том случае, если реализуемый организацией проект направлен на содействие защите прав человека либо правовое просвещение, в качестве партнера привлекается Уполномоченный по правам человека, что в итоге дает хороший результат.

Привлечь же общественные организации к реализации проектов, не подкрепленных финансированием, оказывается достаточно сложно. Среди правозащитников встречаются также люди, использующие правозащитную тематику для привлечения внимания прессы и других средств массовой информации к своей собственной персоне.

Тем не менее, участие общественности, правозащитников субъекта РФ является одним из важнейших условий эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ эффективно сотрудничают с общественными организациями как в области защиты прав человека, так и в направлении правового просвещения. Совместно с общественными организациями субъектов РФ осуществляется гражданско-правовое образование, в том числе – школьников, педагогов, издаются правовые памятки, сборники, брошюры для разных целевых групп населения: о соблюдении прав ребенка, о методах правового просвещения, о правах мигрантов и другие.

Особенно следует выделить постоянное сотрудничество Уполномоченных по правам человека субъектов Российской Федерации с такими общественными организациями как СПб центр «Стратегия», Московская Хельсинкская Группа, Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ.

СПб центр «Стратегия» реализует совместно с Комиссаром по правам человека Совета Европы и Уполномоченным по правам человека в РФ программу «Уполномоченный и права человека». Целью программы является содействие становлению в субъектах РФ и в странах СНГ института Уполномоченного по правам человека и развитию понимания прав человека в

России. В рамках программы изучается реальный опыт создания и функционирования института Уполномоченного по правам человека в России и других странах с целью содействия возникновения в субъектах РФ института Уполномоченного по правам человека, организуются семинары, тренинги, круглые столы и конференции, издается методическая литература, организуется обучение (повышение квалификации) сотрудников аппаратов Уполномоченных по правам человека.

Законы об Уполномоченном по правам человека в субъектах Российской Федерации могут содержать следующие нормы по созданию условий для общественной поддержки Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ:

- 1) об экспертном, общественном и консультативном советах, создаваемых при Уполномоченном по вопросам прав и свобод человека;
- 2) об общественных представителях на общественных началах и общественных приемных Уполномоченного по правам человека;
- 3) о взаимодействии с общественными объединениями;
- 4) о международных и межрегиональных связях [15, с. 21].

Во многих субъектах РФ (Республики Татарстан, Башкортостан, Саратовская, Смоленская области, Санкт-Петербурге и другие) действуют общественные представители Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в городах и районах субъекта РФ, что позволяет гражданам обращаться за защитой своих прав по месту жительства, оперативно решать вопросы восстановления их прав.

Таким образом, взаимодействие Уполномоченного по правам человека со структурами гражданского общества необходимо, так как позволяют ему в дальнейшем в своей работе опираться на массы. Отсутствие поддержки со стороны общественности ведет к конфронтации и изолированности самого Уполномоченного по правам человека. В конечном итоге это путь к тому, что аппарат Уполномоченного по правам человека станет очередной бюрократической машиной.

2.4. Проблемы разработки критериев оценки эффективности и показателей деятельности Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ

Каждый государственный орган должен оценивать свою деятельность через призму качества работы, результатом которой должна быть удовлетворенность населения оказываемыми услугами. В этой связи президентом РФ В.В. Путиным неоднократно поднимался вопрос о разработке системы критериев эффективности, показателей и оценок, которые будут определять качество работы органов власти.

Так, в адрес Уполномоченного поступают жалобы на работу приемных граждан государственных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений области, плохую организацию приема граждан должностными лицами, несоблюдение сроков рассмотрения обращений граждан. Для преодоления негативных тенденций недостаточно иметь хорошую законодательную базу, требуется работать по стандартам, в соответствии с четкими показателями, по которым такая работа будет оцениваться. В настоящее время Уполномоченными по правам человека как государственным органом были выработаны основные подходы и принципы, которые легли в основу системы разработки показателей.

Так, в соответствии с законом Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» стратегической целью государственного органа Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае и его аппарата является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, содействие восстановлению нарушенных прав и свобод.

Достижение государственным органом стратегической цели оценивается по системе критериев: 1) известность института регионального Уполномоченного населению; 2) информированность о работе и услугах государственного органа; 3) доступность услуг государственного органа; 4)

отсутствие обоснованных претензий со стороны граждан, поданных в надзорные органы, прокуратуру, Общественную палату, депутатам Законодательного Собрания, Уполномоченному РФ [39, с. 102].

Исходя из стратегической цели, в рамках своей деятельности, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ и его аппарат осуществляет взаимодействие на региональном, федеральном и международном уровнях.

Взаимодействие на каждом уровне должно строиться в соответствии с идеологией государственного органа, обслуживающей и обеспечивающей решение задач стратегической цели.

Идеологические установки государственного органа определяют базовую идеологическую задачу формирования позитивного имиджа субъекта российской Федерации в сфере защиты достоинства, прав и свобод человека и соответствующее позиционирование региональных общественных правозащитных организаций, института Уполномоченного по правам человека на всех уровнях взаимодействия (региональном, федеральном и международном).

Планируемым результатом является достижение стратегической цели, определяющей внутренние задачи государственного органа, и реализация идеологической установки, формирующей внешние задачи госоргана.

Инструментарием Уполномоченного в реализации задач являются: структура государственного органа, правовой статус Уполномоченного, наличие права законодательной инициативы, публичные выступления в СМИ, прием граждан, координационные, экспертные советы и комиссии и др.

Статистика и анализ обращений граждан, в которых содержатся жалобы на работу государственных органов, приемных области, свидетельствуют о высокой степени неудовлетворенности людей оказываемыми услугами.

Исходя из анализа имеющегося проблемного поля, целесообразно создание целостного механизма по защите прав человека через формирование структуры института Уполномоченного по правам человека во всех регионах

Российской Федерации. Для улучшения качества работы, повышения эффективности деятельности Уполномоченного по правам человека требуются:

- дополнительное финансирование и внесение изменений в закон об Уполномоченном, позволяющих государственному органу привлекать специалистов для осуществления независимых правовых экспертиз, опросов, внешнего мониторинга на условиях аутсорсинга;
- финансировать мероприятия, организуемые Уполномоченным;
- выделение средств для реализации программы грантов Уполномоченного.

Представляется необходимым обратить внимание органов законодательной и исполнительной властей региона на целесообразность создания стандартов и критериев как для областных органов власти, работающих с обращениями граждан, так и для института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

В связи с вышеизложенным можно выделить следующие рекомендации:

1. Органам исполнительной и законодательной власти области рассмотреть критерии оценки эффективности и показатели деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и его аппарата, поддержать инициативу Уполномоченного о необходимости разработки и распространения соответствующих критериев и показателей оценки работы для приемных граждан. Поддержать законодательные инициативы Уполномоченного, направленные на внедрение критериев и реализацию мероприятий по мониторингу с использованием недостающего в настоящий момент инструментария и ресурсов.

2. Администрации субъекта РФ с учетом предложенных критериев необходимо рассмотреть целесообразность выработки стандартов работы приемных граждан, системы мер, направленной на контроль над их работой. Рассмотреть возможность разработки и внедрения унифицированного индекса доверия приемным гражданам области и органам власти, непосредственно работающим с обращениями граждан.

3. Представительным органам субъектов РФ следует поддерживать инициативы изменения Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», направленные на создание хорошо организованных и четко работающих институтов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Поддерживать законопроекты, направленные на создание механизма по защите прав человека путем формирования единой структуры уполномоченных по правам человека в России, а также обеспечения целостности правового регулирования.

Выходя за рамки рекомендаций, представляется возможным в перспективе рассмотреть обращение в Государственную Думу РФ по выработке стратегии развития институтов региональных уполномоченных с общим пониманием целей и задач региональных омбудсменов, стандартов деятельности, включая общие подходы к структуре аппарата Уполномоченного, объемам и целям финансирования и унифицированных правил работы с обращениями граждан, подготовки аналитики и отчетности.

Заключение

Итак, проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется как избираемый (назначаемый) законодательным органом субъекта РФ независимый, политически нейтральный, единоличный контрольно-надзорный, правозащитный орган государственной власти в форме должностного лица, который уполномочен защищать права и свободы граждан, рассматривать жалобы на злоупотребления и произвол со стороны должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений.

Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации характеризуется такими чертами как: а) это орган государственной власти в форме должностного лица; б) Уполномоченный назначается на свою должность законодательным (представительным) органом субъекта РФ; в) он представляет собой независимый орган; г) это единоличный институт; д) омбудсмен – политически нейтральный орган; е) он на постоянной основе осуществляет контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина и защиту прав каждого на территории субъекта Российской Федерации; ж) Уполномоченный осуществляет свою правозащитную деятельность на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые он получает по собственной инициативе и обращениями граждан РФ, иностранцев, лиц без гражданства или их представителей; з) Уполномоченный руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, законодательством Российской Федерации и субъекта РФ, действующими международными договорами; и) он действует неформально по своему усмотрению; к) сила его решений не имеет обязательного характера. Даже его основное специфическое полномочие, а именно направление заключения о необходимости принятия мер по восстановлению прав и свобод, не носит властного характера, а является только рекомендательным.

2. Функции омбудсмена – это основные направления его деятельности омбудсмена, вытекающие из его задач и определяющих сущность и социальное назначение этого контрольно-надзорного, правозащитного института и реализуются в предусмотренных действующим законодательством формах и методах. В законодательстве субъектов Российской Федерации об Уполномоченных по правам человека закреплено восемь задач: контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти, местного самоуправления; содействие реализации прав человека; восстановление нарушенных прав граждан; обеспечение защиты прав ребенка; совершенствование законодательства субъекта РФ; информирование жителей субъекта РФ о положении в области обеспечения и защиты прав человека; совершенствование гражданско-правового образования, правового просвещения; развитие международного сотрудничества.

3. Кроме Уполномоченных по правам человека в РФ, в ряде субъектов Федерации создаются институты Уполномоченных по правам человека «специальной компетенции»: Уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный по правам осужденных, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, Уполномоченный по правам студентов. Рассматривается возможность учреждения в России института уполномоченного по правам инвалидов. Представляется целесообразной ввести такую модель организации института Уполномоченного по правам человека, в рамках которой «специализированный» Уполномоченный по правам человека назначается законодательным (представительным) органом. При этом деятельность обоих Уполномоченных (общей компетенции и «специализированного») обеспечивает единый аппарат.

4. Региональные Уполномоченные взаимодействуют между собой путем обмена информацией; функционирует Координационный совет российских уполномоченных по правам человека, который выполняет важные функции – обмен информацией, обсуждение наиболее острых и актуальных проблем, приглашение на рабочие встречи руководителей федеральных министерств и

ведомств и руководства государства, идет развитие двухсторонних отношений. Но сложным является вопрос взаимодействия региональных уполномоченных с работающими в их регионах территориальными подразделениями федеральных органов власти, поскольку в плане законодательного регулирования вопроса полной ясности нет. С одной стороны, сфера ответственности регионального уполномоченного включает всю территорию субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, его компетенция распространяется только на государственные и муниципальные органы самого субъекта. Действующие на территории субъекта Российской Федерации региональные подразделения федеральных органов власти находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Поэтому поступающие к региональному уполномоченному жалобы на их действия могут быть разрешены фактически только на основе личной договоренности с их руководителями, а не на незыблемой основе закона. В связи с этим многие региональные уполномоченные выходят из положения, подписывая с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти специальные соглашения о сотрудничестве. В то же время они не порождают прав и обязательств сторон, а только выражают их добрую волю, которая в случае конфликта между сторонами может быть подвергнута серьезным испытаниям с немалым ущербом для авторитета и эффективности уполномоченного. Указанные проблемы порождаются пробелами в законодательном регулировании деятельности региональных уполномоченных – федеральное законодательство их деятельность почти никак не регулирует, потому отсутствие законодательного регулирования их работы на федеральном уровне оборачивается для региональных уполномоченных серьезной практической проблемой.

5. Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ эффективно сотрудничают с общественными организациями как в области защиты прав человека, так и в направлении правового просвещения. Совместно с общественными организациями субъектов РФ осуществляется гражданско-правовое образование. Во многих субъектах РФ действуют

общественные представители Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в городах и районах субъекта РФ, что позволяет гражданам обращаться за защитой своих прав по месту жительства, оперативно решать вопросы восстановления их прав.

В настоящее время одной из главных проблем нашего общества является дефицит доверия, разрыв между обществом и властью. Одна из важнейших задач Уполномоченного как независимого государственного правозащитного института – способствовать диалогу, выполнять функции связующего звена, находить точки соприкосновения и понимания между гражданами и должностными лицами, между общественными организациями и государственными органами. Успех такой работы возможен только при сотрудничестве Уполномоченного с институтами гражданского общества. Именно такой подход способствует развитию диалога и пониманию, что права человека могут быть обеспечены лишь тогда, когда человеческая жизнь и достоинство личности признаются высшей ценностью и государством, и гражданами в повседневной жизни.

6. В условиях системных сдвигов, меняющих социально-экономическую жизнь большого количества граждан, целесообразно усиление качества работы с людьми на всех уровнях через усиление ответственности должностных лиц при решении проблем граждан посредством выработки понятных для граждан стандартов, механизмов взаимодействия и критериев оценки работы государственных органов, непосредственно работающих с обращениями граждан. Представляется необходимым обратить внимание органов законодательной и исполнительной властей субъектов Федерации на целесообразность создания стандартов и критериев как для органов власти, работающих с обращениями граждан, так и для института уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Таким образом, институт Уполномоченного по правам человека выступает важным инструментом государственной внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, способствующим эффективному

взаимодействию государства и гражданского общества в сфере правозащитной деятельности. Но неурегулированность статуса Уполномоченного по правам человека на федеральном уровне приводит к тому, что в основных законах субъектов РФ нет четкого определения цели создания данного института, порядка формирования, а также закрепления необходимой полноты полномочий и гарантий его деятельности. Можно констатировать, что на сегодняшний день единообразие регионального законодательства утрачено. В итоге появляются неоднозначные законодательные решения и конструкции.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод о том, что в настоящий момент нет единства в конституционном (уставном) регулировании статуса Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ и представляется необходимым принятие Федерального закона «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ», в котором определялись бы основные положения правового статуса, порядка назначения и компетенции уполномоченных, а также формы их взаимодействия с правоохранительными и судебными органами, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, федеральными структурами и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, гарантии их независимости и самостоятельности, а также недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность.

Такое совершенствование законодательства способствовало бы укреплению конституционной законности в сфере защиты прав человека и, как следствие, развитию Российской Федерации как демократического правового государства.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. - 26.01.2009. - № 4. - Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон РФ от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 03.03.1997. - № 9. - Ст. 1011 (в ред. от 06.04.2015 г.)
3. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями на: 01.01.2015).
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).
5. Указ Президента РФ от 04.12.2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 07.12.2009. - № 49 (2 ч.). - Ст. 5921.
6. Указ Президента РФ от 1.09.2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 2009 г. № 36 ст. 4312.
7. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. - 14.11.2005. - № 46. - Ст. 4720.
8. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда

народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 52. - Ст. 1865.

9. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777 в ред. Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4727
10. Закон Красноярского края «Об Уполномоченном по правам человека Красноярском крае» от 25 октября 2007 года № 3-626. В ред. Закона Красноярского края от 26.06.2008 № 6-1876 (с изменениями на: 13.11.2014).

Специальная литература

11. Амирова, Р. Р. Организационно-правовые вопросы деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): дис.... канд. юрид. наук / Р. Р. Амирова - Казань, 2006.- С. 163-164, - 204 с.
12. Буянкина, Е. С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Буянкина. - Саранск, 2006.- 37с, - 195 с.
13. Вагизов, Р. Г. Становление института специализированных уполномоченных по правам человека в субъектах российской Федерации / Р. Г. Вагизов, Г. А. Мустафина // Актуальные проблемы экономики и права. - 2008. - № 2. - С. 77-84.
14. Вершинина, И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук / И. Ф. Вершинина. - М., 2010. – С. 38-39, - 126 с, - 185 с.
15. Вершинина, И. Ф. К вопросу о законодательных основах деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ / И. Ф. Вершинина // Право и государство: теория и практика. - 2009. - Т. 51. - № 3. - С. 19-23.
16. Глушкова С. И. Права человека в России: теория, история, практика / С. И. Глушкова. - Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2002. - С. 360-367.

17. Еремеева, Е. А. Организационно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук / Е. А. Еремеева. - Казань, 2007. - 92 с, - 182 с.
18. Калинин, В. А. Европейские стандарты защиты прав человека в практике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / В. А. Калинин, О. Н. Доронина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 10. - С. 31-35.
19. Козлова, Е. И. Конституционное право России. Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2012. - 592 с.
20. Кокарев, К. П. Институт уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / К. П. Кокарев // Политическая наука. - 2009. - № 2. - С. 109-120.
21. Комбаров, Н. В. Правовой статус уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Н. В. Комбаров // Журнал правовых и экономических исследований. - 2008. - № 4. - С. 15-19.
22. Комбарова, В. В. Согласительные процедуры в конституционном праве / В. В. Комбарова // Вестник Саратовской государственной академии права. - 2008. - № 3(61). - С. 84-86.
23. Крыжов, С. Б. Необходимость научного обоснования и законодательного закрепления гражданско-правового статуса Уполномоченного по правам человека и его аппарата / Под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2006.- 133с, -184 с.
24. Лентовска, Е. Как начиналась работа Уполномоченного по гражданским правам / Пер. с польского Э. С. Орловского. Т.1. - М.: Институт прав человека, 1997. - 312 с.
25. Ливеровский, А. А. О правовом статусе Уполномоченного по правам человека / А. А. Ливеровский, Л. П. Романков, А. А. Худяков, А. И. Худяков // Ученые записки, выпуск 2. - СПб.: Институт права. Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2007. - С. 72-84.

26. Лукашова, Н. Ф. Место уполномоченного по правам человека в субъектах РФ в системе органов государственной власти / Н. Ф. Лукашова // Правовая культура. - 2008. - № 2. - С. 134-140.
27. Лукашова, Н. Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти / Н. Ф. Лукашова // Власть. - 2010. - № 1. - С. 34-37.
28. Лукин, В. П. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2006 году / В. П. Лукин // Российская газета. - № 78. - 13.04.2007.
29. Лукин, В. П. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2008 году / В. П. Лукин // Российская газета. - № 68. - 17.04.2009.
30. Лукин, В. П. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год / В. П. Лукин // Российская газета. - 29.03.2013. - № 6044.
31. Маркелова Е. Г. От института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к институту регионального Уполномоченного по правам человека. На пути к региональному Уполномоченному по правам человека / Под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2000. - 12 с, - 66 с.
32. Маркелова, Е. Г. Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, экспертные советы и административная реформа: точки соприкосновения / Под ред. А. Ю. Сунгурова. - СПб.: Норма, 2006. – 134 с, -184 с.
33. Мархгейм, М. В. Формы и способы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / М. В. Мархгейм, А. Е. Новикова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 5. - С. 38-42.

34. Матросов, П. С. Уполномоченный по правам человека в РФ в механизме конституционного контроля в РФ / П. С. Матросов // Право и государство: теория и практика. - 2012.- № 5 (89). - С. 57-62.
35. Миронов, О. О. Особенности правового статуса уполномоченных по правам человека как субъектов взаимодействия с государственными и иными органами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина / О. О. Миронов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2011. - № 4. – С. 14-16.
36. Мустафина, Г. А. Конституционный статус уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Г. А. Мустафина // Актуальные проблемы экономики и права. - 2008. - № 4. - С. 161-168.
37. Новикова, А. Е. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: историко-правовой и теоретико-правовой аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук / А. Е. Новикова. - СПб., 2007. - 93с, - 200 с.
38. Полухина, Р. Э. Основные задачи и принципы деятельности уполномоченных по правам человека в регионах российской Федерации / Р. Э. Полухина // Юридический вестник Кубанского государственного университета. - 2010. - № 5. - С. 73-75.
39. Сунгурова А. Ю., Бардиер Г. Л. Практический опыт и технологии деятельности Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Учебное пособие - СПб.: Норма, 2010.- 42с, - 102 с, - 136с, - 160 с.
40. Сунгуров, А. Ю. Институт омбудсмена: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа) / А. Ю. Сунгуров. - СПб.: Стратегия, 2005. - 384 с.
41. Терещенко, Н. Д. Формы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод / Н. Д. Терещенко // Юридический вестник Кубанского государственного университета. - 2010. - № 4. - С. 69-73.
42. Тхабисимова, Л. А. Проблемы правового статуса и деятельности уполномоченных по правам человека в РФ и ее субъектах / Л. А.

Тхабисимова, И. М. Евлоев // Вестник Бурятского государственного университета. - 2012. - № 2. - С. 163-168.

43. Ухтияров, А. И. Уполномоченный по правам человека - публично-правовой институт защиты прав граждан / А. И. Ухтияров // Право и государство: теория и практика. - 2008. - №3 (39). - С. 17-20.

Электронные ресурсы

44. Анисимова Л. Основа всего – сотрудничество [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/russia/arhangelysk
45. В Государственную Думу внесен законопроект «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/news/273/228845/>
46. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае с иными органами государственной власти. . - URL: <http://24.mvd.ru/news/item/2333074>.
47. Взаимодействие Уполномоченного с иными органами. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае. – URL: <http://kbkt24.ru/news/podpisano-soglashenie-o-sotrudnichestve/>.
48. Встреча с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/16260>.
49. Глобальная программа против коррупции. Антикоррупционный набор инструментов // Комитет ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.vv.nobribes.org/russian/Documents>
50. Деятельность института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. Сайт Уполномоченных по правам

человека в субъектах РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
<http://www.ombu.ru/>

51. Деятельность института уполномоченного по правам человека в Красноярском крае. Сайт Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://ombudsmankk.ru>
52. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год // – 29.03.2013. - № 6044. – Режим доступа:
<http://www.rg.ru/2013/03/29/lukin-dok.html>
53. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод граждан на территории Красноярского края в 2014 году». – Режим доступа:
<http://www.sobranie.info/files/211756423419-03-15.pdf>
54. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов края «О реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2014 году». – Режим доступа: <http://www.sobranie.info/files/1767069338240413.pdf>
55. Институт омбудсменов в России [Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://ria.ru/spravka/20130329/930038949.html>.
56. Матвеев С.. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
<http://ombu.ru/s-matveev-spetsialnyj-doklad-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-v-subekte-rossijskoj-federatsii>
57. Федеральный омбудсмен о взаимодействии с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа:
<http://ombu.ru/federalnyj-ombudsman-o-vzaimodejstvii-s-upolnomochennymi-po-pravam-cheloveka-v-subektah-rf>
58. Эксперты оценили, насколько необходим в РФ омбудсмен для инвалидов [Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://ria.ru/society/20130329/929979230.html>

Соглашение о сотрудничестве

г. Красноярск

«31» декабря 2013 года

Красноярская региональная общественная организация «КОМИТЕТ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ И ТЕРРОРИЗМОМ» (далее – «Комитет»), в лице председателя правления Сорокина Юрия Васильевича, с одной стороны, и Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае Денисова Марка Геннадьевича, с другой стороны, именуемые в дальнейшем – «Стороны», заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

1. Предмет и цель соглашения

1.1. Осуществление Сторонами сотрудничества по обеспечению Согласованных действий и выработке единой позиции при оказании содействия и защите прав граждан, проживающих на территории Красноярского края.

1.2. Объединение Сторонами усилий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

1.3. Разработка и создание эффективных механизмов и соответствующей методологической базы по развитию правовой защищенности населения.

1.4. Консолидация усилий по противодействию коррупции на территории Красноярского края.

2. Направления взаимодействия

2.1. Обмен данными и аналитической информацией, имеющейся в формируемых Сторонами базе данных и способствующих осуществлению каждой из Сторон своих полномочий.

2.2. Разработка предложений по совершенствованию нормативно правовой базы и правоприменительной практики на территории Красноярского края.

2.3. Координация и взаимодействие при организации и проведении проверок по обращениям граждан, сообщениям, опубликованным в СМИ, связанных с фактами нарушения антикоррупционного законодательства, грубого нарушения прав и свобод человека в Красноярском крае.

2.4. Направления и формы взаимодействия могут быть расширены по взаимному согласованию Сторон в соответствии с законодательством и настоящим Соглашением.

3. Основные принципы взаимодействия

3.1. Осуществление обмена информацией по вопросам, связанным с нарушением антикоррупционного законодательства и конституционных прав человека и гражданина, входящим в компетенцию каждой из Сторон и представляющей взаимный интерес.

4. Обязательства сторон

4.1. Комитет принимает на себя следующие обязательства:

4.1.1. обеспечивает участия независимых экспертов в проведении антикоррупционных экспертиз;

4.1.2. незамедлительно передает информацию о нарушениях антикоррупционного законодательства должностным лицам органов власти на территории Красноярского края, а так же о фактах грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина, которые стали известны в ходе правозащитной деятельности в соответствующие правоохранительные органы и в адрес другой стороны соглашения;

4.1.3. осуществляет консультационный прием граждан по всем отраслям законодательства на безвозмездной основе;

4.1.4. проводит работу по разъяснению антикоррупционного законодательства населению, включая участие в образовательном процессе учебных заведений города и края (по предварительному согласованию с Министерством образования и науки Красноярского края);

4.1.5. обеспечивает доступ отдельной категории граждан к правосудию, представления их интересов в правоохранительных органах, а так же федеральных и муниципальных органах власти;

4.1.6. проводит аналитическую работу по вопросам обращения граждан в нашу организацию по нарушению антикоррупционного законодательства, в том числе с жалобами на действия должностных лиц системы органов власти, с представлением копии аналитической записки в Ваш адрес;

4.1.7. осуществляет активное взаимодействие с другими институтами гражданского общества и СМИ в вопросах совместной борьбы с коррупцией, опубликование результатов своей деятельности в СМИ, на собственном интернет-сайте и в собственном печатном издании;

4.1.8. осуществляет выездные консультации специалистов Центра оказания бесплатной юридической помощи к социально незащищенной категории граждан и к отдельным группам лиц (по предварительной записи или договоренности);

4.1.9. осуществляет оказание юридической помощи членам и сторонникам нашей организации круглосуточно, включая выезд специалиста по месту нахождения лица, нуждающегося в срочной правовой помощи (представительские услуги, место ДТП и т.д.);

4.1.10. осуществляет выполнение других задач по искоренению

коррупции, не противоречащие своему Уставу и подписанному соглашению о сотрудничестве.

4.2. Уполномоченного по правам человека принимает на себя следующие обязательства:

4.2.1. обеспечивает участие представителей Комитета в работе по профилактике коррупционных правонарушений, проводимой им или с его участием;

4.2.2. размещает на официальном интернет-сайте и в месте приема граждан информацию об антикоррупционной и правовой деятельности Комитета, возможности вступления в его члены и получения правовой помощи безвозмездно и круглосуточно;

4.2.3. включает Комитет в перечень правозащитных организаций Красноярского края на своем официальном интернет-сайте.

5. Заключительное положение

5.1. Соглашение вступает в силу с момента подписания Сторонами.

5.2. Все дополнения и изменения к настоящему Соглашению оформляются в письменном виде и вступают в силу после их подписания.

5.3. Соглашение заключено на неопределенный срок и может быть расторгнуто каждой из Сторон по письменному уведомлению другой стороны. В этом случае Соглашение прекращает свое действие через 1 месяц после письменного уведомления о его расторжении.

5.4. Соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих Одинаковую юридическую силу.